




3 1761 11765959 9

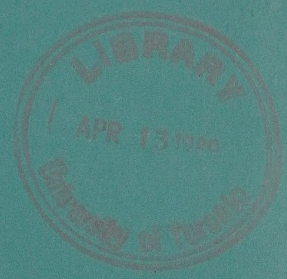


Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117659599>

CA1
J720
- A56

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION



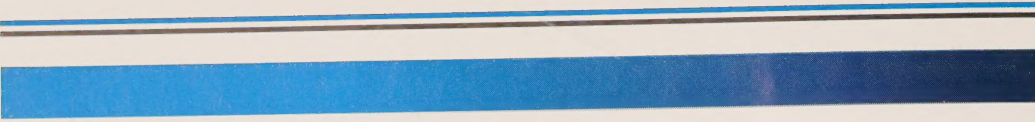
A N N U A L
R E P O R T
1 • 9 • 8 • 8



CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

A N N U A L
R E P O R T
1 · 9 · 8 · 8





“Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.”

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat.No. HR1-1988

ISBN 0-662-56527-4

This report is available on cassette for those with visual impairments.



Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1989

The Honourable Douglas Lewis, P.C., Q.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Lewis:

Pursuant to section 61 of the *Canadian Human Rights Act*, I hereby transmit the Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for the calendar year 1988 for submission to Parliament.

Yours sincerely,

Maxwell Yalden

FULL-TIME COMMISSION MEMBERS

MAXWELL YALDEN CHIEF COMMISSIONER

Since joining the Public Service in 1956, Mr. Yalden has served as Foreign Service Officer, Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, he began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. Named Ambassador of Canada to Belgium and Luxembourg in 1984, he served in that capacity until becoming Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY DEPUTY CHIEF COMMISSIONER

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner of the Commission in September 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its deputy chairperson and in 1982, became chairperson of the Immigration Appeal Board.

PART-TIME MEMBERS

DIANE BOISSINOT MEMBER

Ms. Boissinot is a notary who runs a general practice in Montreal. She has worked in many areas including adoption and immigration and, more recently, has provided counsel to native women.

WILLIAM COLLINS MEMBER

Mr. Collins is a senior partner with the law firm Collins and Trahey in St. John's. He has served as president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and is currently chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON MEMBER

Miss Dickson, Q.C., is a lawyer with the firm of McCarthy & McCarthy and a director of the Canadian Paraplegic Association. She has served as a member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and is now chairperson of the Pension and Benefits Section of the Canadian Bar Association's Ontario Branch.

DONNA GRESCHNER MEMBER

Ms. Greschner, an associate professor at the College of Law, University of Saskatchewan, specializes in the areas of constitutional law and human rights. She has been involved with many regional and national women's organizations.

GERALD KAMBEITZ

MEMBER

Mr. Kambeitz, Q.C., lives in Cranbrook, B.C., where he is a partner in the law firm of Steidle, Kambeitz and Donald. He is a member of the Provincial Council of the Canadian Bar Association and a director of the Legal Services Society of British Columbia.

BHAUSAHEB UBALE

MEMBER

Dr. Ubale, an economic consultant in Toronto, was a member of the Ontario Human Rights Commission from 1978 to 1985. As the first Race Relations Commissioner for Ontario, he was an advisor to the provincial Cabinet on race relations.

NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
Visual Ear: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
300-5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
Visual Ear: (902) 426-9345

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax South Postal Station
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

330-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
Visual Ear: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
115-270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
Visual Ear: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

623-55 St. Clair Avenue East
Toronto, Ontario
M4T 1M2
Telephone: (416) 973-5527
Visual Ear: (416) 973-8912

PRAIRIES

718-275 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
Visual Ear: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
Visual Ear: (403) 495-4108

WESTERN

600-609 West Hastings Avenue
Vancouver, British Columbia
V6B 2W9
Telephone: (604) 666-2251
Visual Ear: (604) 666-3071

PREFACE

Our principal responsibility as a Commission must always be to ensure that we carry through into practice the basic objects of the *Canadian Human Rights Act*. It is important that we ask ourselves — regularly — how well we are living up to that mandate. That is the major purpose of this report.

We must first be clear, however, about what these objects entail, for although they define in general terms the limits and character of what the Commission should be about, they are sometimes short on specifics. The problem is compounded by the exceedingly broad range of questions covered by the expression 'human rights', and the number of agencies which are called upon in one way or another to deal with them.

Consider, for example, that there are in Canada 11 provincial and territorial human rights commissions, nine provincial ombudsmen, four specialized federal ombudsmen or quasi-ombudsmen, and a federal Human Rights Commission, not to mention a range of associations, centres and institutes, both public and private, all more or less involved with the same sorts of problems. And add to that the fact that 'human rights' covers literally everything from threats to fundamental freedoms to hurtful acts of individual discrimination and ill will, which regrettably are our daily fare. What this adds up to is a society which is clearly very concerned with human rights, but in which it is a great deal less clear who is doing what to whom.

In the midst of this conceptual labyrinth, it is imperative that the Commission evaluate its performance against realistic and reasonably exacting standards. That we attempt to do in the text which follows. What emerges, put very briefly, is that many of the familiar problems of discrimination are still with us, but that to them have been added new demands and a need for new approaches to deal with them effectively.

We must quite evidently continue to give full and prompt attention to individual problems of discrimination. But we must also redouble our efforts to ensure that they are not dealt with in isolation: the resolution of one complaint should reinforce another. And we must be prepared to take on covert forms of inequity which are inherent in an outmoded and unjust picture of what is normal participation in the labour force or standards by which compensation is determined. In other words, the Commission must vigorously pursue the complaints resolution process in which it has been engaged with some success for the past decade; and it must at the same time prepare itself to deal effectively with the much broader question of discriminatory systems.

There is nothing automatic about the progress of human rights, but I am convinced that blatant, deliberate discrimination in this country has substantially diminished in the decades since the war. And if we also observe that the occasions for discriminatory behaviour in a multicultural and pluralistic society have increased over the same time period, the record is not an unworthy one.

At the same time, it is also a part of our reality that sexual stereotypes persist, that we are still unable to deal fairly and unpatronisingly with the disabled, that we must admit to a dismal record with respect to our native peoples, and that we continue to live with altogether too many disturbing examples of racial and

cultural injustices in the new Canada. Equal treatment, so-called, which appears reasonable because it treats all individuals alike, but which in fact means that some are more equal than others, can only be deeply troubling to our Commission.

Nineteen eighty-eight has been an eventful year, as the following pages will recall. It has also brought the beginning of new enterprises for the Commission. The future will tell how we succeeded with them; for the time being, I think I can say on behalf of my colleagues that we intend to give it the best we have.

M.F.Y.

TABLE OF CONTENTS

PREFACE	7
THE ROLE OF THE COMMISSION	11
THE MANDATE	
CHALLENGES AHEAD	
MAKING CHANGES	
AMENDING THE ACT	14
RATIONALE	
THE SCOPE OF THE ACT	
PROCEDURAL PRIORITIES	
PREVENTIVE MEDICINE	
INDEPENDENCE	
ISSUES IN HUMAN RIGHTS	19
THE NATIVE PEOPLES: A MATTER OF SURVIVAL	
The Justice System	
Representation in Employment	
The Indian Act	
PEOPLE WITH DISABILITIES: AN INDEPENDENT LIFE	
Over-protectiveness	
Accessibility	
Representation in Employment	
Policies on AIDS and Drug Testing	
RACE, COLOUR, NATIONAL AND ETHNIC ORIGIN	
Hate Propaganda	
Immigration	
AGE: MANDATORY RETIREMENT	
Looking Ahead	
SEX, MARITAL AND FAMILY STATUS	
Representation in Employment	
Benefits	
EMPLOYMENT EQUITY AND EQUAL PAY	30
EMPLOYMENT EQUITY AND THE COMMISSION	
Putting Employment Equity into Effect	
The Results So Far	
Federal Sector Representation	
Other Institutions	
Working for Change	
EQUAL PAY	
Cooperation with Labour Canada	
Joint Union-Management Initiative	

CASE WORK

RACE, COLOUR, NATIONAL OR
ETHNIC ORIGIN
SEX
MARITAL STATUS
AGE
DISABILITY
CHALLENGES TO COMMISSION
DECISIONS
OTHER COURT PROCEEDINGS
CONCLUSIONS

37

PROGRAM ACTIVITIES

A YEAR OF CHANGE
THE WORK OF THE BRANCHES

47

FINANCIAL REPORT

50

APPENDICES

APPENDIX I –
RECOMMENDED AMENDMENTS
APPENDIX II –
TABLES

51

THE ROLE OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission was established as a working body in 1978. It is not inopportune, 10 years afterwards, to ask whether the role that was then assigned to it is still entirely appropriate, and to propose changes where time and hindsight suggest some new approaches.

In addition to reviewing the major events and issues of the year, the reader will observe that we have indeed posed some of these more fundamental questions, and that we are proposing changes where our present mandate proves wanting. In this chapter, we wish to set the stage by examining the Commission's underlying identity and mission as we see them.

The Canadian Human Rights Commission aims to be true to three main objectives:

- to make human rights principles and practices clearer to all concerned and to encourage compliance with them;
- to provide effective and timely means for resolving individual complaints; and
- to bring about the systematic reduction of structural and procedural barriers to equality in employment and public access to services.

These are very broad and demanding goals and it is hardly surprising that they shift and change over time. Both public expectations and the sense of what the law is supposed to achieve alter with experience, not to mention the introduction of new goals and new standards of performance.

THE MANDATE

It is easier in some ways to say what the Commission is not than what it is. It is neither an arm of government nor a court of law, although it may seem from a distance to have some of the less appealing characteristics of both. The Act under which it is established does not attempt to characterize the institution, it simply lists its powers, duties and functions. It is interesting to review that list for what it says about the kind of entity that was contemplated by Parliament. It includes the authority to inform, to sponsor research, to maintain liaison with other bodies, to conduct studies, to review regulations and to "endeavour by persuasion, publicity or any other means that it considers appropriate to discourage and reduce discriminatory practices. . ."

Together with these broad generalizations, it sets out in considerable detail provisions for investigating and resolving complaints that may be based on ten prohibited types of discrimination.* There is no question that these investigative provisions are the procedural core of the Act and the most specific *raison d'être* of the Commission. They describe a process for determining whether and to what extent discrimination has occurred and, if so, for correcting the individual harm and preventing recurrences. While this is undoubtedly an important way of obtaining compliance with the Act, one may wonder whether it is the only important one.

* The prohibited grounds are: race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.

One thing is certain: the investigation and resolution of an individual complaint is not usually sufficient to remove a pattern of discrimination. Complaints must be resolved and resolved quickly, but their resolution and the principles that are embodied in that resolution must also serve as an example to others if we are not to repeat the same process on each occasion. And this suggests the possibility of a different procedural approach to more widespread and deeply imbedded forms of discrimination.

CHALLENGES AHEAD

We must therefore ask ourselves whether what can be accomplished by the complaints process is by itself all that the public and Parliament are entitled to expect. Is this what 'human rights' is about? And is this agency really providing a quicker, cheaper and less adversarial alternative to the remedies that might be sought through the courts? We recognize that, thankless as they may sometimes be, policing and enforcing the Act are crucial functions and call for rigorous and impartial investigation of alleged acts of discrimination. But there is also a reasonable concern that in attempting to prove or disprove specific acts, we may be losing sight of a broader goal, which is not to point the finger at specific abuses, but rather to encourage equal opportunity in a positive sense, by replacing discriminatory systems with non-discriminatory ones and by favouring the constructive development of an equal-opportunity environment.

If the legislator also intended to provide more straightforward and accessible remedies, then the Commission was obviously meant to provide something other than a one-track process of quasi-judicial argumentation and litigation. Some long-sought remedies are indeed landmark victories, but they are often dearly bought in time, energy and public money. And they can bring little satisfaction in those not infrequent instances where something questionable has almost certainly occurred but the case will not meet the standard of proof required to demonstrate discrimination.

To normal institutional growing pains have been added the responsibilities associated with further initiatives to make equality for all a fact of life in the federal and federally-regulated sphere. The Commission's involvement in employment equity and equal pay will be described later in this Report. What needs to be said here is that, while it is manifest that historical factors have distorted the distribution of employment and pay to the disadvantage of certain groups, it is out of the question to think that the problem can be dealt with purely in terms of individual, complaint-driven remedies. This is a different ball game, and it calls for a different approach. The case of **Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway Company** clearly showed that a well-framed and well-founded complaint against systemic bias can make its point. The Supreme Court decision in that case also demonstrated the importance of comprehensive and long-term programs to get at the source of the problem. That, of course, is the purpose of the *Employment Equity Act*, and the means available to the Commission must be fully consistent with that broad systemic perspective.

Whatever procedural solutions we may favour for the future, there is no question that the Commission has for some time been evincing some classic symptoms of institutional overload: backlog, delays, and recurrent resource

MAKING CHANGES

problems. This fact has been noted by the Auditor General, among others, and has long been a matter of concern to the Commission. Sensing that something fairly radical is needed at this juncture, we are seeking to move in the following directions:

- more emphasis on the early settlement of complaints, before the facts grow cold and positions harden;
- tighter, more active and speedier investigation of complaints to ensure that the Commission gets the best possible opportunity to dispose of cases expeditiously and fairly;
- greater emphasis on policy guidance and cooperative liaison to improve the Commission's effectiveness as a facilitator of change; and
- more explicit and forceful working out of the Commission's role in bringing about employment equity, equal pay for work of equal value, and fully accessible services for people with disabilities.

The extent to which the Commission can simply go ahead and do these things without, for instance, seeking amendments to the Act, is necessarily the subject of some debate. At the same time, there is a growing consensus that it must tailor its practices to suit the times and the public hopes invested in it. Statutory amendments which may be necessary or desirable are dealt with in the next chapter. We leave the matter here with the observation that there are some serious strains at present which, if left unchecked, might have heavy consequences for the credibility of human rights institutions as they have developed in this country.

This is not a matter of radically changing course; the three fundamental goals of promoting understanding, resolving acts of discrimination, and developing a more equitable environment, are still the right ones. What needs to be made clearer is that they are, in every sense, complementary and mutually supporting goals, and that the Commission has nothing to gain by putting too many eggs in any one basket.

AMENDING THE ACT

Human rights lie along a moral-legal continuum that makes them difficult to define and even more difficult to codify and enforce. All the more important, then, that legislation dealing with them be as up to date and forceful as its role in our society requires.

The *Canadian Human Rights Act* has been amended twice since it was proclaimed in 1977. The most recent amendments were adopted in 1985, when major procedural changes were made to the method of appointing Human Rights Tribunals. Even at the time, however, it was clear that the process of adapting and improving the Act was not over, for at least three good reasons:

- human rights law and the means of enforcing it are still evolving;
- there is a need for adjustment to new social perspectives and developing jurisprudence; and
- experience confirms that provisions that ought to have been included at the outset have become more necessary as the years roll by.

If amendment is an ongoing process, it is not an easy one. Laws are not subject to an annual check-up, and human rights legislation often has limited priority in a crowded legislative agenda. We are now at a point, however, where it appears that Parliament may wish to update the Act, after which the statute will doubtless have to do service unaltered for a substantial period of time. As a result, it is our view that the changes that are made at this point should be comprehensive, and designed not only to make up for past deficiencies but to anticipate the work ahead.

In recent Annual Reports, we have put forward a number of suggested amendments, ranging from major substantive changes to improved alignment of the English and French versions. Those proposals stand. What we wish to do here is to amplify them and place them more clearly in the context of what the present situation requires.

RATIONALE

The most powerful argument for statutory amendment is that a law is not pulling its weight. Can that be said of the *Canadian Human Rights Act*? There are, in our view, some reasons for anxiety. In the previous chapter we reflected on the difficulties the Commission continues to face in giving effect to the full purpose of the Act, as distinct from simply applying its specific provisions for dealing with acts of discrimination. We agree, of course, that some of the perceived failures of implementation can be laid at our own door; and we accept the corollary that if the Commission did a better job, the Act would no doubt do likewise.

But the problem does not end there. The fact is that the job would be better done if the Act made it clearer exactly what duties and prerogatives went along with it. Consider, for instance, our jurisdiction or mandate. There is more to this than a question of which institutions fall under the authority of the Act. What, for instance, does it mean “to give effect, within the purview of matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada” to the principle of “equal opportunity”? And what is the legal obligation under this law to seek a remedy for acts of discrimination that do not fall precisely or conveniently

within any of the proscribed types of discrimination but which are nonetheless quite clearly denials of equality? Given that acts of unfairness are common, and the Commission's resources finite, what are the best means of keeping a balance between a variety of individual grievances with human rights implications and the public interest in systematically building a more equitable society? It would also be helpful to have a clearer statement of the role that the Commission is expected to play in monitoring the provisions of the *Employment Equity Act*, where the issue is not one of case-by-case discrimination but a structural bias that is prejudicial to entire groups of people. We would not wish to find, at the end of this century, that the protection of human rights in the federal domain had become locked within the confines of legislation that did not provide rather better answers to those questions than does the present Act.

A complete list of amendments proposed by the Commission appears in Appendix 1. What follows is a brief examination of some of the more important ones.

THE SCOPE OF THE ACT

To ensure passage of the Act in 1977, the responsible parliamentary committee agreed not to continue pressing for the inclusion of certain relatively contentious items: members agreed instead that the Commission should pursue further changes by proposing amendments in due course. While the Commission has regularly used its Annual Report for that purpose, it is more than fair to say that substantive amendments to the Act have been very slow in coming.

The Commission has long been on record, for example, as favouring the inclusion of sexual orientation as a prohibited type of discrimination, as is already the case in Quebec, Manitoba, Ontario and the Yukon. There is absolutely no question that such discrimination exists and that it is socially harmful. There is little doubt either that, whatever their views on individual behaviour, many Canadians would find it reprehensible to refuse employment or service on that ground. Parliament has, however, been reluctant to give a lead in this matter and is now in some danger of missing the boat: a powerful case can be made that discrimination on the basis of sexual orientation is already prohibited by section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms*. In those circumstances, it would be anomalous, to say the least, if it were not among the grounds enumerated in the federal human rights statute.

The Commission has also repeatedly urged Parliament specifically to include the duty to accommodate an individual's special needs or obligations where they are related to a proscribed form of discrimination. This principle of "reasonable accommodation", as it is called in the trade, would require employers, for example, to take account of persons whose religious observances conflict with established work requirements, or in circumstances where that is not feasible, to try to accommodate them elsewhere in the organization.

There are, moreover, situations where providing the same service to everyone in what appears to be an even-handed way only causes unnecessary hardship to some. Failure to provide polling stations which are useable and accessible to all voters, disabled and non-disabled, is only one obvious example of ostensibly equal treatment which results in much less than equal opportunity.

While the Act prohibits discrimination on the basis of age, it makes an exception where a person is let go because he or she has reached the "normal age of retirement". As a result, mandatory retirement schemes that meet that test are still legal under the *Canadian Human Rights Act*. Their constitutionality is, however, being challenged under the Charter and we are of the view that the Act will have to be changed to comply with court decisions. Meanwhile, the Commission finds itself in the curious position of challenging this provision of its own statute before a tribunal. All this could be remedied by a simple amendment to the Act.

While additions are necessary to expand the scope of the Act, we would also argue that important clarifications could be achieved by reviewing various sections which are now included. We believe, for example, that the requirement that the victim of a discriminatory practice be "lawfully present" in Canada is hardly consistent with the spirit of human rights protection, and that, consequently, the power that is now assigned to the responsible Minister to determine the victim's status in this respect is both arbitrary and misplaced. Any person present in Canada ought, in our view, to be entitled to the same degree of non-discriminatory treatment.

It has also been a source of considerable confusion for some time that the *Canadian Human Rights Act* does not affect any provision of the *Indian Act* "or any provision made under or pursuant to that Act". Ten years experience has shown that this clause tends to restrict the Commission in its attempt to deal with human rights questions of concern to native peoples. The relationship between the two statutes obviously needs clarification.

Briefly stated, one of the main purposes of human rights agencies is to provide a more simple and expeditious alternative to the courts in matters relative to individual complaints. To what extent has that proved possible within the present legislation? To put the matter plainly, the question is whether a specialized human rights body, created in part to short-circuit legal delays, has itself fallen prey to some of the more cumbersome shortcomings of traditional litigation. If so, then one solution, as we see it, must be to provide for greater procedural flexibility. The Commission is therefore seeking amendments which will give it more freedom to handle complaints in a manner which will fully respect the requirements of natural justice and at the same time favour effective resolution of disputes. In particular, to speed up the complaints process, the Commission seeks an amendment which would more clearly provide for early resolution of disputes in, or even before, investigation.

Also in the interest of a prompter and more accessible service, the Commission proposes that section 41 of the Act, which gives the Commission the discretion not to deal with certain complaints, be clarified so that it can better focus its resources. The Commission has become increasingly reluctant not to deal with complaints on technical grounds, such as that the event occurred more than a year before the complaint was filed, or that it is alleged, in the language of the law, to be "trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith". These are not very appealing reasons for turning down a complaint; but at the same time, it may not be productive to take on cases which have little prospect of success. So long

PROCEDURAL PRIORITIES

as the operational choice lies almost exclusively between full, formal investigation and a decision not to deal with the complaint, the Commission is inclined to opt for investigation.

PREVENTIVE MEDICINE

Having spent the last ten years chipping away at the problem, the Commission is conscious of the need to tackle discrimination at its source. From the very beginning, sections 10 and 11 of the Act prohibited discrimination in employment and pay as systemic barriers to equal opportunity. They relied, however, on the laying or initiating of complaints. With the advent of the *Employment Equity Act* in 1986, we have now acquired the basic ingredients of a model for identifying and correcting broader policies and practices that are at the root of those forms of discrimination.

The requirements of the *Employment Equity Act* are a major step forward in that they place the onus squarely on employers to identify, account for and redress inequities in the way the designated groups are treated. From the Commission's point of view, however, they may appear to presuppose a complaint-driven process of investigation on our part. The Commission will of course undertake complaint-based investigations, but it would like to add to its operational repertoire a more systematic approach to systemic discrimination, one which would put the emphasis more immediately on the constructive correction of inequities — on problem-solving rather than problem identification.

In dealing with equal pay for work of equal value, the limited capacity of the complaints process has been apparent for some time. The Commission has already made proposals for a more systemic model for dealing with equal pay issues. So far they have been met with some scepticism and the suggestion that we are getting along very nicely with the present model — a response that hardly seems to be borne out by the facts. It is true that the Commission can launch a complaint on its own initiative. In practice it has virtually never exercised this power. The Act states that a complaint requires “reasonable grounds” for believing that a policy or practice exists which violates the Act. But the Commission has no audit or inspection powers which would allow it to determine whether reasonable grounds exist. The result is the sort of Catch-22 situation which gives the Act a bad name. The arguments for a completely systemic approach to equal pay — one which would require job evaluation and the adjustment of sex-based disparities — are comparable to those which produced the *Employment Equity Act*. It is inconceivable to the Commission that the two issues could be handled on a significantly different methodological basis.

INDEPENDENCE

Finally, the Commission believes its administrative independence from government should be more clearly established. It is not merely that it finds itself scrutinizing its own pay-master or challenging the Department of Justice in court; nothing can alter that. Nor is it a straightforward matter of public confidence. What is at issue is the kind of autonomy and the degree of judicial power that would truly enable the Commission to do its job, fairly and promptly, and with the fullest respect for the over-riding purposes of the Act.

More than 50 percent of the cases handled by the Commission are complaints against government agencies. With the added responsibility of employment equity the potential for conflict between the Commission and government departments can only increase. This brings the independence question to the fore. We can understand a certain uneasiness about having too many bodies reporting directly to an already overburdened Parliament. We are nevertheless convinced that the Canadian Human Rights Commission has a particular claim to that kind of autonomy and responsibility, first because it is fundamental that the protection of human rights not be exposed to the possibility of arbitrary interventions by the executive and, second, because it is in the interest of the state itself that the agency it has designated to act in the public interest be manifestly able to do so, independently and in a publicly accountable manner.

Communiqué

KEEPING PACE WITH DISCRIMINATION

OTTAWA, April 6, 1989 - "Discrimination is alive and well in Canada," says Maxwell Yalden, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission. The Commission's Annual Report for 1988 was tabled in Parliament today.

"Barefaced discrimination may be less prevalent, but systemic discrimination is vigorous, pervasive and harder to tackle ... We must be prepared to take on covert forms of inequity which are inherent in an outmoded and unjust picture of what is normal participation in the labour force", he says.

The Report stresses the need to put the "national tragedy" of native peoples at the top of the human rights agenda. "The grand promise of equality of opportunity that forms the central purpose of the Canadian Human Rights Act stands in stark contrast to the conditions in which many native people live," it says.

"In addition," says Mr. Yalden, "outmoded stereotypes continue to keep many women in low-pay, pink-collar job ghettos. After a decade of equal pay legislation, women are still only paid 65 cents to the man's dollar."

"Persons with disabilities find their opportunities limited by misguided paternalism and a failure to recognize that they want to lead independent, productive lives -- and can, if unnecessary barriers are taken out of their way."

"Reality has yet to catch up with our multicultural rhetoric. Racism is not hard to find, and visible and ethnic minorities clearly do not share fully in employment opportunities and in the centres of power."

Painstaking examination of every individual complaint is not the only way to achieve the broader goal of equal opportunity, Mr. Yalden says. "We want to be sure that, as far as possible, we are tackling discrimination at

source -- at the systemic level, not simply fire-fighting after the event. Employment equity is the major undertaking, and the Commission is already at work with major employers covered by federal equity programs for women, the disabled, visible minorities and native peoples."

A record number of complaints in 1988 -- 850 -- also makes it clear that "there are still far too many people for whom legal promises of equality are empty phrases," Mr. Valden concludes. "Canada sets itself high standards in human rights: we could do a whole lot better in living up to them."

Contact the Commission in Ottawa (613) 995-1151 for copies of the Annual Report.

for more information: Sally Southey
(613) 995-1151

In a year that witnessed the 40th anniversary of the *Universal Declaration of Human Rights* the contrast between that ringing affirmation of human solidarity and our common practice seems particularly harsh. The raw facts of poverty, homelessness, under-nourishment, child abuse and battered women, not to mention more sophisticated issues like age and pay discrimination, attest to the need for Canada to recommit itself on a daily basis to the essential principles of the Declaration. The power of the Commission to intervene directly in these issues may vary, but we believe it would be remiss on the part of a national human rights agency not to comment on the more striking problems or to fail to indicate our support for the communities concerned.

THE NATIVE PEOPLES: A MATTER OF SURVIVAL

The situation faced by Canada's native peoples is in many ways a national tragedy. The grand promise of equality of opportunity that forms the central purpose of the *Canadian Human Rights Act* stands in stark contrast to the conditions in which many native people live.

Indian and Inuit leaders often argue that real progress for their people depends upon satisfactory settlement of land claims and the attainment of self-government. Recent years have seen a growing political consensus that some degree of self-determination is essential. The Special Committee of Parliament on Indian Self-Government (the Penner Committee) recommended as long ago as 1983 "that the federal government establish a new relationship with Indian First Nations and that an essential element of this relationship be recognition of Indian self-government". The Penner report was accepted by the Government in March 1984 and, later that year, a new Government agreed that aspects of self-government could and should be dealt with in the context of land claims negotiations. The issue today is not whether the aboriginal peoples should have greater control over their own affairs, but the nature and extent of that control.

Self-determination and land claims may be the most important question facing the native peoples today, but they are far from being the only ones. There are obvious problems in the areas of employment and services, as there are with the justice system, and with the *Indian Act* itself. These are all matters which are of concern to this Commission.

THE JUSTICE SYSTEM

The evidence that native Canadians are over-represented in our prisons is inescapable. A report prepared for the Canadian Bar Association in 1988 shows that 10 percent of the male and 13 percent of the female population in federal penitentiaries are Native, although Natives make up only about 2 percent of the general population. The situation in provincial institutions is worse. In fact, an Indian youngster in Canada has a better chance of being sent to prison than of completing university.

There is a widespread feeling that the system has failed the native peoples, as reflected in a number of provincial inquiries, either called for or already in progress. Some observers suggest that solutions will come only with self-government: greater compatibility with native concepts of justice probably do presuppose a

measure of autonomy, and there is no lack of models in Canada and abroad for such a solution. But there must evidently be a basic level of consistency with national norms, and in any case it does not seem likely that native peoples will have control over substantial parts of the justice system for some time to come, that such control would extend beyond the territories recognized as native areas or affect non-treaty Indians. In short, it is likely that the general system will continue to apply to many native Canadians; and that system is heavily weighted against them. Ways must be found to remove bias and to dispel the view of some Natives that the justice system is "white law".

One necessary measure is to change the almost uniformly non-native face that our police forces present to the native public. It is true that police forces are striving to be more representative of the communities they serve, but that effort must intensify considerably. The RCMP, Canada's senior police force, has taken some encouraging steps. Its Special Constable Program, while not without drawbacks, has at least increased both the visibility and representation of Natives on the Force. More recently, the RCMP has also conducted a survey to determine just how many native people they employ, in order to develop more effective employment equity programs. The Commission will continue to look to the RCMP for leadership in these matters.

But more is required than equitable representation. Even with full native participation, non-native officers will continue to deal with native citizens. If they are to do so fairly and effectively they need to understand the context of native life and the beliefs and concerns of native peoples. This can best be assured by a firm commitment on the part of senior management and by thorough cross-cultural training programs at the policing level. The RCMP is offering recruits a multicultural training program with strong concentration on native issues, a modified version of which is also given at the Canadian Police College. This is a beginning, but police forces in this country have much more to do before they can command the confidence and trust of the native communities.

The same can be said of both the court system and correctional institutions. Over the last decade the Commission has had to deal with a number of complaints from native inmates. Sometimes they allege individual acts of discrimination, but often they refer to what are more properly described as system-wide problems: a prohibition against engaging in native spiritual practices, for example, or the absence of programs that are geared to native interests and concerns. The prison authorities have shown some flexibility in dealing with these complaints, but much more is called for. The Commission will deal promptly with any allegation that federal penitentiaries discriminate against Natives, but correctional officials must also expand the opportunity of native inmates to express their difference and ensure that appropriate cultural and educational programs are made available.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The problems that Natives experience with the justice system are symptomatic of the discrimination they face in broader society. The employment equity reports of federal departments and agencies and private employers in the federal sector

underscore this fact and confirm what earlier statistics consistently suggested: native peoples are drastically under-represented in employment in virtually every industrial sector and every occupation, even in locations like Winnipeg or Regina where there is a high concentration of Natives. Within federal government departments themselves, where programs to promote native hiring have been in place for some time now, the representation of native peoples is abysmal in all but the Department of Indian Affairs and Northern Development. Clearly, there is much work to be done by all departments to turn this situation around.

THE INDIAN ACT

The *Indian Act* was amended in 1985 to remove a section that discriminated against Indian women by stripping them of Indian status if they married non-natives. Despite this amendment the effects of that discrimination linger on: the revised Act allows native women to be reinstated as status Indians but does not ensure that they will be reinstated as band members or that effective loss of band status will not recur. Moreover, many women returning to the reserves have found that they have no house to live in and no immediate prospects of obtaining one. Their children cannot easily be fitted into an already overburdened school system and they are competing with long-standing band members for scarce resources. These pressures have resulted in a number of complaints to the Commission.

Some of these problems stem from a substantial underestimation of the numbers of those who had been thought likely to seek reinstatement, and a consequent inability of some already underfunded bands to meet new demand for housing, education and other services on the reserves. Whatever else may be necessary, it is evident that sufficient funding must first be made available. Bands must be able to provide a reasonable level of service and to enable individuals who are returning to assume a legitimate place within the band. Lack of financial support from government cannot excuse a failure to correct a discriminatory arrangement that was caused, in the first instance, by government.

The over-riding problem in all this is our notorious difficulty in coming to grips with native issues in a comprehensive way. *The Globe and Mail* has argued editorially, and persuasively, that the extent of the crisis warrants a Royal Commission, not to add to the long list of existing but ineffectual studies but to provide the sort of groundwork, the pulling together of facts, opinion and expertise, that would significantly increase the chances of a meeting of minds. Others favour more gradualist efforts to build self-government from the grassroots level through the kind of local and practical decisions that are now being made in some land claims cases. The important point from the human rights perspective, is to recognize clearly that the time has come to raise this issue to the very highest level of the national agenda.

PEOPLE WITH DISABILITIES: AN INDEPENDENT LIFE

Canadians would undoubtedly deplore the denial of employment or services to people because of their colour or their sex. Yet they seem relatively oblivious to discrimination which is systematically practised against another large segment of the population: those with disabilities.

Most companies or government departments obviously do not go so far as to prohibit the hiring of people with disabilities or deny them services as a matter of policy. But when a company conducts its business in a building that is not accessible to the disabled, or offers a service without regard to the individual's ability to benefit from it, the effect is often the same. A person who cannot get past the front door most assuredly will not be hired by the company which occupies the building; people whose visual impairment prevents them from reading ordinary print will not benefit from a glossy publication, no matter how freely distributed.

Discrimination against persons with disabilities is so widespread and so insidious as to be almost imperceptible. Consider, for example, the exclusion of the hearing impaired from jury duty or the mentally handicapped from the right to vote. The general acceptance of these arrangements does not make them more justifiable, as the courts have recently made plain in granting the right to vote to mentally handicapped individuals. More than anything else, the problem is one of misguided paternalism: we refuse to recognize that persons with disabilities want to work and live independently, and that advances in technology make this increasingly possible and productive.

OVER-PROTECTIVENESS

This phenomenon is well exemplified by a long-standing disagreement between the disabled community and the air transport industry over the requirement for attendant care. Disabled passengers believe they should generally be able to decide for themselves whether or not an attendant should accompany them on a flight. A draft guideline issued by the National Transportation Agency takes a different view. It provides that a designated company employee should have an absolute right to refuse passage to anyone if that employee believes there is a legitimate safety reason for doing so. The Commission has supported the position of the disabled in a submission to the National Transportation Agency and is now awaiting a final outcome. How this question is ultimately resolved will demonstrate just how far Canadian society has come in accepting the notion of independent living for all.

ACCESSIBILITY

Seven years ago, a Special Parliamentary Committee published the *Obstacles* report which recommended comprehensive corrective action to resolve a number of these problems. Canada also joined with other members of the United Nations in declaring 1983-1992 the Decade of Disabled Persons. The Government, reiterating the principles which would direct its action during that decade, issued a *Declaration on the Decade of Disabled Persons* in 1985, and called for action to minimize environmental barriers, remove systemic obstacles and remedy social

attitudes. In 1987, a new Standing Committee on the Status of Disabled Persons released a report documenting the failures of federal departments and agencies to meet many of the objectives set out in *Obstacles*, and recommending that Ministers be called to account for the performance of their departments.

The decade is now half over and the fulfillment of these objectives is far from certain. To be sure, public recognition has been growing that all Canadians deserve to share in the challenges and rewards of employment, and that the alternative is both financial and human waste. Buildings are becoming more accessible, and more comprehensive standards are being developed to hasten the process. All this is to the good, but it would be very far from the truth to suggest that the problem has been solved.

For example, the inaccessibility of several polling stations effectively disenfranchised many Canadians in 1984, and again in 1988. The situation has improved since 1981 when the *Obstacles* report called for changes to the *Elections Act* to permit people with disabilities to participate fully in the democratic process, but providing appropriate access to some 50,000 polling stations has proved to be a complex task. As a result, the Commission is still receiving complaints — two elections later — about inaccessible sites, about citizens who have no way to leave home but cannot vote by mail, and about persons who have physical or intellectual impairments but cannot obtain the kind of accommodation that is consistent with their dignity as individuals.

The banks in your neighbourhood are another illustration. Can a society that promotes equality for all be taken seriously when so many of its citizens are deprived of this basic service? The problems the disabled face are, if anything, exacerbated by recent changes. Automatic tellers, for example, are being installed at a great rate, but many of them are so situated and so constructed as to be unusable by disabled people.

Canada Post's commitment to community mailboxes and privatization also presents special problems for the disabled. Community mailboxes may mean less cost for the corporation, but for persons with disabilities they further complicate their right to service. Community mailboxes may be at least temporarily inaccessible to those with mobility problems, and they pose unnecessary barriers for those with limited manual dexterity or visual impairments. Privatization also takes on a special meaning for those with disabilities. More and more, corner stores are coming to house postal franchises, but a good many of them are not fully accessible. Unless Canada Post insists that they be completely accessible to the disabled as a condition of contract, it seems likely that the service provided to them will deteriorate, not improve.

Even telephones are often off-limits to the hearing impaired because of the incompatibility of hearing aids and many telephone receivers. The Canadian Hearing Society calls this barrier the single most important problem that its members face, and estimates that as many as one million Canadians may be affected. A simple and inexpensive solution is available: a flux coil which when added to the receiver eliminates the interference. With the support of the

Commission, the Society is now petitioning the CRTC to see to it that all telephones that are carried by Canadian suppliers incorporate such a device.

If the telephone remains the most important lifeline for the average Canadian, television is their preferred source of news and entertainment. Without captions however, TV is virtually incomprehensible to many hearing impaired people. Again, the technology to overcome this is available at a cost that is not prohibitive. But broadcasters are still not prepared to caption a sufficient percentage of their programs, and the CRTC has been unwilling to follow the advice of consumer groups and the Parliamentary Committee on the Status of Disabled Persons by requiring captioning as a condition of licence. Access to service — and information **is** a service — is a right guaranteed by the *Canadian Human Rights Act*. The current level of service to the hearing impaired provided by most television companies is a denial of that right.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Finally, the degree to which the disabled face discrimination in employment is borne out by employment equity statistics: persons with disabilities are greatly under-represented in every industrial sector and in every occupation. In total, they make up only 1.6 percent of the federally-regulated workforce, even though their general availability rate is more than 5 percent. Indeed, the problem is even more severe than it appears, for many of them are so discouraged by the barriers to employment and by a society that seeks to shelter rather than make use of them, that they have either dropped out of the labour force or never even joined it.

There is no shortage of sad examples of the failure to deal decisively with issues of concern to disabled Canadians; what is needed now is a plan of action for setting that right. The Commission will work to that end with all advocates for equality, from parliamentary committees and community associations to departmental and company officials who set the standards and develop systems. We also hope to take a closer look ourselves at some key facilities such as post offices or airports to see how well they meet accessibility standards.

POLICIES ON AIDS AND DRUG TESTING

The Commission published policy statements in the course of the year outlining its approach to AIDS-related complaints and its position on drug testing in relation to employment. Both questions are among the more controversial human rights issues in Canada today, and apt to become more so, and both raise the issue of what kinds of institutional precautions may properly be taken without discriminating against the individuals or groups affected.

Our position on AIDS can be summarized as follows:

- the Commission will do its part to improve public understanding of AIDS;
- it will consider complaints of discrimination whether they relate to an actual or perceived HIV infection, or even to association with someone who is thought to carry the Human Immunodeficiency Virus;

- it is prepared, on a case-by-case basis, to assess an alleged occupational or service requirement that a person be demonstrably free of HIV infection, but only under certain exceptional circumstances, and only on the basis of facts, not unsupported fears;
- employee preferences in themselves neither warrant discriminatory action nor justify an alleged occupational requirement.

While the Commission has so far received very few HIV or AIDS-related complaints, the kinds of situations which have caught the public eye generally involve either fears of exposure through casual contact or through incidents such as biting or spitting on correctional officers. The best available medical opinion is that these concerns are not supported by the facts, and that contact of that kind with an infected person does not constitute a risk.

Drug testing, either before or during employment, is on the increase in Canada and elsewhere. It raises questions both about an employer's need to test and about the uses that are or could be made of test results. While the cases that have come before the Commission usually relate to alleged discriminatory treatment of a person who has tested positive on a drug test or who is known to be drug dependent, the practice of generalized or random drug testing could potentially affect the employment opportunities of practically anyone. It has already been implemented in rail and other industries on safety grounds and there is considerable pressure to extend it into other fields.

Because of the way the Act is written, the Commission's policy cannot challenge the need to test for drugs. It focuses rather on an employer's ability to establish that a positive result for a particular substance constitutes a clear and objective indication that the person tested represents an unacceptable risk to its operation. In any particular situation where the Commission is persuaded by the evidence that no correlation can satisfactorily be established between test results and job performance, then the employer's defence that testing is a **bona fide** requirement will be rejected. Conversely, where such a link can clearly be made, the defence will be given all due consideration.

Three other considerations are crucial to the Commission's policy. First, drug testing should, as far as possible be an individualized assessment related to demonstrated job performance. Second, the testing itself must be shown to be valid, reliable and accurate. And finally, employers must be prepared to show that the person who has tested positive and whose employment is affected cannot be reasonably accommodated by reassignment or an employee assistance program.

Census data, official rhetoric and daily experience all confirm that Canada is an increasingly multicultural and multiracial society. But is that the society we generally find on our TV screens, in our legislatures, or within our various bureaucracies? Is it reflected in our police or defence forces or our department stores and transportation companies? Not necessarily, according to employment equity statistics. While the overall representation of visible minorities is reasonably close to availability estimates, there is much variation from sector to sector and place to place. In Toronto and Vancouver, for example, where availability estimates

are over 16 percent, representation levels stand at 12 and 8 percent, respectively. Clearly, the gap between today's reality and our public and economic face still reflects serious imbalances in power and involvement in our society.

Nowhere is that gap potentially more volatile, as recent events have shown, than in police forces. We have commented above on the role of the police vis-à-vis the native communities. The same observations hold with respect to visible minorities. Those communities are simply not represented as they should be. More active recruitment and better programs within the police to adapt them to Canada's multicultural realities are only the most obvious steps.

HATE PROPAGANDA

Inter-racial incidents are the visible symptoms of more pervasive attitudes. Hate propaganda, to which Canada is no stranger, feeds upon the same store of unavowed fears and prejudices, and its control is hardly less problematic. This country is built upon the notion that the free exchange of ideas and opinion is a fundamental principle of democracy. Implicit in that freedom is the responsibility not to diminish the dignity of our fellow citizens or incite others to do so. The balance between these rights is always delicate, and each new abuse brings demands for more effective measures to combat racial, religious or cultural intolerance. Among the measures most often suggested is new or additional human rights legislation. The Commission shares the view that society could afford to be firmer in its condemnation of deliberate incitement to racist beliefs; the consequences of giving a free run to such propaganda should be kept fresh in our minds. But legal sanctions alone will not do the trick. We need to live and promote the multiracial reality in every walk of life. That is much more difficult.

The role of the Commission in preventing and combatting manifestations of racism is by no means legally cut and dried. Of course we must handle complaints of discrimination based on "race, national or ethnic origin" and, more specifically, hate messages of any sort that are communicated by telephone. Employment equity is another area where we clearly have our work cut out. But the problem is broader than that. There is no doubt that, in today's Canada, shunning entire cultural communities persist alongside a new *Multiculturalism Act*. We are also finding it much easier to identify hate propagandists than to bring them to book. If racism is not to become the kind of problem in Canada that it has become elsewhere, we must take very determined action now to build both the legal and community structures to prevent that from happening.

IMMIGRATION

An area of particular concern is immigration. For some years the Commission had difficulty in even persuading the Employment and Immigration Commission and External Affairs that its jurisdiction extended to complainants who were seeking to sponsor relatives from abroad. It took a court battle and a Federal Court decision to confirm that Canadians who find themselves in that situation may indeed be "victims" of discrimination. The Commission at present has over 30 complaints outstanding in which, in one way or another, it is alleged that

Canada may be exercising a double standard with respect to people of non-European origin.

That Canada enjoys a reputation as a haven for the persecuted and oppressed is clearly one reason why, in a shrinking world, more and more strangers are coming to our door. The often heated debate over recent refugee legislation made the point, however, that we are not without a strong streak of xenophobia and that not all Canada's cultural communities are seen with the same racially impartial eye. A number of highly publicized inter-racial incidents has also helped to alert us to a growing potential for racial injustice in Canada, and a growing need to reinforce the individual freedoms and equal opportunities which our country is supposed to stand for.

GE: MANDATORY ETIREMENT

Tired as we may be of the observation that Canada has an aging population, its implications are inescapable, and some of them may even be quite positive for the cause of human rights. Whatever the street-corner philosophers may say, careful studies refute a simplistic association between aging and declining productivity. Human rights commissions have emphasized for years that the individual's desires and abilities, not stereotypes or arbitrary age limits, should be the main determinant of when he or she retires. Opponents have argued, although not always in so many words, that mandatory retirement provides a graceful way to get rid of dead wood and make room for younger — and coincidentally cheaper — saplings.

LOOKING AHEAD

Demographers predict that one in every five Canadians will be over 65 by the year 2021. In the circumstances, we may have no choice but to rethink the notion of automatic decrepitude; like older homes, older employees may and should be rehabilitated as valuable properties. The plain fact of the matter is that the older worker is, by and large, just as capable of doing a job as anyone else. A sadder fact is that this truth has not made much of a mark on actual work practices.

Older workers may not only be forced to retire whether they want to or not, but when they are still within mandatory retirement age and unlucky enough to be laid off, they have a much harder time in finding a new job. Particularly when the workforce is being reduced, misconceptions about the abilities of older workers are easily perpetuated. When the facile stereotypes are tested, they come apart. As a recent International Labour Organization publication noted, a survey of 300 U.S. firms found that, compared with young workers, older employees have lower turn-over, demonstrate greater loyalty, are more conscientious, show better judgement, and have fewer accidents and better morale. Not a bad combination of assets.

All these are facts which have been reconfirmed on more than one occasion, most recently by the Parliamentary Committee on Human Rights in a report published in August. We join with the Committee in strongly recommending an action program to redress age discrimination in all its forms.

SEX, MARITAL AND FAMILY STATUS

The most pervasive and persistent form of discrimination in our society is sex discrimination, perhaps because it blurs so easily into preconceptions about cultural and biological roles. Nowhere is this more obvious than in the areas of employment equity and equal pay. For more than a decade, the *Canadian Human Rights Act* has required that women receive their due if they are doing work that is comparable in value to work done by men. Yet the sex-based wage gap in this country — the average difference between what female employees and their male equivalents earn — has barely changed at all. A woman is still only paid 65 cents to the man's dollar, and the process of adjustment shows little sign of speeding up.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The first fruits of the *Employment Equity Act* are discussed in the next chapter. The point may be made here that, while women are not fundamentally under-represented in employment — they form 41 percent of the federally-regulated workforce — they are still concentrated in low-paying and often traditionally female occupations. Women constitute 84 percent of clerical workers but are still a rarity in the boardroom. Only 4.6 percent of upper-level managers are women, and it is difficult to predict that they will soon assume positions of power when the statistics show that only one of ten upper-level hirings is a woman. Even where women have begun to make inroads into traditionally male occupations — or where they have reversed a previous male dominance, as is the case with bank tellers, for instance — both the biological and cultural cards can still be stacked against them. Normal assertiveness is liable to be treated as a stepping out of character, and there is a perceptible closing of male ranks to define and protect the hallowed turf.

BENEFITS

The treatment of pregnant women or women who have recently given birth is another clear example of sex bias. There have been some gains in this area, however. Most employers now understand and accept that denying a job for reasons related to pregnancy is discriminatory, and they are reasonably prompt about making amends where such a denial has occurred. Generally, employees who become ill during their pregnancy are now able to use their sick leave to cover their absence from work; in the past they were forced to use a portion of their maternity leave, which provides lower benefits in most cases.

The Commission would like to see the use of sick leave taken one step further. For most women, there will be a time near the end of pregnancy and in the days following childbirth when her physical condition will prevent her from being on the job. The Commission is of the view that sick leave benefits should be available to cover this period when a woman is unable to work. We feel that in such circumstances, a woman is as much entitled to use paid sick leave as is any other employee who is absent for medically certifiable reasons.

The type and level of benefits offered to new parents through the *Unemployment Insurance Act* also continue to trouble the Commission. Biological parents receive

benefits, payable to the mother only, for reasons related to childbirth. Except in very rare circumstances, they receive no benefits for the purpose of child care. Adoptive parents, on the other hand, do receive child care benefits. Greater equity could be achieved, in our view, if biological parents were entitled to the same level of child care benefits as adoptive parents. This argument was made by the plaintiff in **Schachter v. Canada et al** before the Federal Court. The Federal Court agreed; Judge Strayer's decision, which has been appealed by the Department, held that the Act should provide both for the payment of maternity benefits and child care benefits to biological parents. This change would not only bring more fairness to the system, it would also make it possible for fathers, as well as mothers, to receive income support for periods spent at home taking care of a new child.

The year also saw a male challenge to the practice of making family allowance cheques payable in the mother's name. Historical reasons why this seemed sensible have, along with many other phenomena of the kind, somewhat faded with the years and with changing family structures. That a father may be just as proper a recipient of the allowance cheque as the mother, depending on circumstances, is already reflected in policy revisions put out by Health and Welfare. Even these, however, are not to everyone's satisfaction, and the matter is now the subject of a challenge under the *Charter of Rights and Freedoms*.

All who work in human rights understand the degree to which discrimination against women is imprinted in the fabric of society. We know that the effort to change this and to create a truly non-discriminatory environment will involve changing some deeply held attitudes. This is one reason why human rights agencies are charged with the responsibility to do more than investigate complaints. Complaint investigation is an essential foot in the door, not just for determining whether an act of discrimination has occurred, but also for laying the systemic groundwork that will eventually make such practices as unacceptable in our era as child labour or religious persecution became in centuries past. The process is one of gradually pushing back the limits, but pushed back they will be.

EMPLOYMENT EQUITY AND EQUAL PAY

Among the 85 recommendations of the Parliamentary Committee on Equality Rights some three years ago was the proposal that our Act be amended "to ensure that it covers systemic discrimination, that is, practices that may not be obviously discriminatory in their formulation or nature but that, in their result, have an adverse impact on those who are protected from discrimination by the Act". The areas in which that form of discrimination is most often manifest are those of employment and pay, two areas where true equality is notoriously difficult to achieve or maintain.

EMPLOYMENT EQUITY AND THE COMMISSION

The Commission has always been of the view that our Act encompasses the concept of systemic discrimination and makes it clear that special measures are appropriate to deal with its effects. The most obvious of these effects occur in employment, and the Commission has done its best to make use of complaints of inequities to introduce a planned and progressive approach to reducing this form of systemic discrimination. But it is only recently that we have been given a more complete set of tools to tackle this form of systemic bias in a more comprehensive manner.

The proclamation of the *Employment Equity Act* in 1986, like the establishment of corresponding guidelines for the federal Public Service in 1983, requires all sizeable employers in the federal sector to ensure that their hiring, firing, promoting and training procedures are fair to all groups. The overall employment data are to be submitted to the Canada Employment and Immigration Commission, and through it to this Commission. They must also be made public so that anyone can see how employers are doing to ensure equality for the under-represented groups: women, visible minorities, disabled persons and the aboriginal peoples.

The *Employment Equity Act* further directs employers to eliminate illegal employment barriers and correct their effects by instituting positive hiring policies and by taking whatever other measures may be necessary to achieve equitable representation of those groups. A key corollary to that requirement is the annual preparation of equity plans that establish goals and timetables for making the necessary changes. These will also be subject to scrutiny. In the House of Commons on December 23, the Minister of State for Employment and Immigration explained the process in the following words:

"What will happen from now on is that the Act will be monitored, not by the Government but by the Human Rights Commission."

Employers and interest groups appearing before parliamentary committees have also expressed their belief that the Commission can and should handle this role and that it is the most appropriate existing body to investigate the causes of persistent inequities in employment. The Commission has every intention of following what we see as Parliament's wishes in this matter, and playing the role assigned to us as vigorously as possible.

PUTTING EMPLOYMENT EQUITY INTO EFFECT

Our own Act empowers the Commission to take steps to ensure that there is full equality of opportunity in employment, and more particularly that individuals c

groups who have been disadvantaged in employment can obtain a remedy. The process for achieving this goal has traditionally involved the investigation of complaints, to ensure that employers whose employment systems discriminate, whether consciously or not, make the necessary adjustments. The *Employment Equity Act* now requires them to define what needs to be done to make up for past inequities and to file reports annually with the Minister detailing the relative representation, hiring, promotion and termination of the four designated groups.

That the goal of employment equity will one day be realized is not in doubt. How and when it will be achieved is less clear. The interested players can work together to ensure more equitable representation or they can approach the task as antagonists. The Commission believes that, at this stage in the proceedings, the former offers the best chance of success. It has therefore made constructive cooperation the centrepiece of its plan to implement the Act. But the law must be enforced firmly and convincingly, and the Commission is as prepared to initiate complaints as it is to foster joint action.

THE RESULTS SO FAR

The Commission reviewed and assessed all 368 employment equity reports filed in 1988 by federally-regulated employers with more than 100 employees. Analysis showed that most employers have significant under-representation problems. Some target groups were better represented in some industries and in some job categories than others. In the banks, for instance, women were reasonably represented in most job categories, but they also tended to cluster in the lower salary brackets of management levels and were all but absent at the top. In industries such as transportation and mining they were restricted almost entirely to clerical jobs. Visible minorities were also not doing too badly in the banking industry, but were conspicuously under-represented in the transport sector, even in cities like Toronto and Vancouver where the visible minority population is well above the national average.

Two groups which were poorly represented virtually everywhere, and in all industries, were the aboriginal peoples and the disabled. The underemployment of native people was marked even in places like Winnipeg and Regina where there are large Indian populations. In high risk industries like mining and the railroads, where one might expect employers to retain workers who are disabled on the job by placing them elsewhere in the operation, the level of employment of disabled people was unacceptably low.

In December, the Minister of State for Employment and Immigration tabled her first Annual Report to Parliament under the *Employment Equity Act*. The report is an overview of the data provided by employers, and at the same time confirms in greater detail the under-representation of all designated groups and their share in hirings, promotions and terminations during 1987. What concerns the Commission in the months ahead is to pinpoint the employment systems and practices which have led to the present state of affairs, and to work with employers to eradicate those problems.

As the CEIC report points out, yearly assessment of employers' performance is indispensable both to determining the effectiveness of the Act and to introducing any amendments that may be required. In 1991 and every third year thereafter, a parliamentary committee is to evaluate what the Act has done in the federal sphere to bring about a society in which no one will be denied employment, or the benefits that go along with it, for reasons other than those of personal ability. That is a very solemn undertaking, and we have to point out that, in the case of the employers covered by the Act, we are at present a long way from respecting it.

FEDERAL SECTOR REPRESENTATION

Although the official Treasury Board report published at the end of the year puts its best foot forward, analysis of the latest Public Service figures reveals that matters are not all that much better in federal departments and agencies, despite their having been subject to a policy on employment equity for several years. Very few have a fair level of representation of all designated groups, and many seem to have made very little effort to produce the necessary changes. The report indicates that the overall representation of the four groups in relation to availability estimates* is: **aboriginal peoples**, 1.6 percent to 2 percent availability; **persons with disabilities**, 2.6 percent to 5.4 percent; **visible minorities**, 2.7 percent to 6.4 percent; and **women**, 39.9 percent to 37.3 percent. It is, of course, the details behind these aggregates that are most telling. To illustrate:

- if one takes the Department of Indian Affairs and Northern Development out of the calculation, aboriginal representation falls precipitously to under one percent;
- women professionals make up under a quarter of the Public Service whereas the national availability estimate for female professionals is over 50 percent; even when allowances are made for some differences between the job composition of the professional category in the Public Service and that of the general work force, this is a major disparity;
- the visible minorities, on the other hand, fare reasonably well in the professional group, but their numbers are negligible in the blue collar categories and well below national work force figures in all other areas;
- people with disabilities come off poorly in the management, professional, semi-professional and supervisory ranks, and are well below par virtually everywhere.

OTHER INSTITUTIONS

A third but important group consists of public organizations which are neither within the Public Service proper nor federally-regulated bodies covered by the *Employment Equity Act*. It includes a number of small agencies, but also the

* The availability estimates used by Treasury Board are the working age populations determined by the 1986 Census. Salesworkers have been excluded from these estimates as no such occupational categories are reported for the federal Public Service. It should be noted that female availability is reduced from 44 percent to 37.3 percent as a result.

Canadian Armed Forces, the RCMP and the National Research Council, and accounts for some 120,000 employees. We are writing to the heads of these agencies to suggest that they adopt essentially the same reporting and planning systems as those set out in the Act, and to indicate that the Commission will be monitoring their performance.

WORKING FOR CHANGE

In October, as an initial step, the Commission decided to invite 11 employers, including five federal departments, to join with it in a review of their equity data and employment systems. They are: Transport Canada, the Department of National Defence, Fisheries and Oceans, Revenue Canada (Taxation) and External Affairs; and, in the private sector, National Bank of Canada, Canadian National Railways, Canadian Pacific Express and Transport, Denison Mines, Marine Atlantic, and the Saskatchewan Wheat Pool. All employers have responded positively to a request for cooperation, and the Commission is working with them to refine their data on employment opportunities for the designated groups. This, of course, by no means exhausts the possible action to enforce the Act: employers can be held accountable for failures to follow the law, and legal challenges or third party complaints are not only foreseeable but have in fact begun.

At year's end, a Toronto group representing disabled persons filed complaints with the Commission alleging that nine companies had discriminated against their community in their hiring practices. The nine companies involved are: Canadian Imperial Bank of Commerce, Bank of Montreal, The Royal Bank of Canada, Scotia Bank, The Toronto Dominion Bank, Bell Canada, Canadian Broadcasting Corporation, Canadian National Railways and Canada Post. To make more efficient use of resources and to cover a wider selection of employees, the Commission used these complaints investigations as a basis for proposing a simultaneous review of those companies' treatment of other designated groups.

Six months after all the relevant data were made available to it, the Commission had thus begun a comprehensive examination of the employment practices of nineteen organizations in the federal sector. These organizations represent a total of about 445,000 employees, or about 48 percent of all employees that the Commission proposes to cover.* It was also in the process of contacting the remaining employers which are subject to the *Employment Equity Act* or the Treasury Board employment equity policy, to check on the measures they are taking to monitor their own employment systems. All this evidently represents little more than a beginning. With cooperation from all sides, we expect, however, to be able to indicate more substantial results in a year's time, along with our observations on continuing shortcomings and ways to improve performance.

EQUAL PAY

Equal pay for work of equal value is more complex than it sounds: even if it is accepted that today's wage scales reflect yesterday's sexual stereotypes and a consequent tendency to undervalue "women's work", it is considerably less clear

* There are some 590,000 employees in those federally-regulated companies which fall under the *Employment Equity Act*, 215,000 public servants to whom Treasury Board policy applies, and approximately another 120,000 in the third group.

how to correct the resulting inequities. The equal pay principle may be acceptable to many, but there is much less agreement about how it translates into a sound process of wage adjustment.

Where two groups — one predominantly female and the other predominantly male — are doing essentially the same or the same kind of work for the same employer, and only the wages are different, the solution may be relatively obvious. But where two such groups are doing dissimilar work, let us suppose under different collective agreements and with different hours of work, answers to such questions as the relative value of their work, and how they should be paid, are far from self-evident.

Notwithstanding the difficulties, Parliament and a number of provincial legislatures have subscribed to the principles of equal pay for work of equal value in one form or another. The task is to give effect to those commitments, and the choice of weapons is not unlimited. The vehicle chosen by Parliament is the *Canadian Human Rights Act*. The Act describes unequal pay for work of equal value as “a discriminatory practice”, provides some criteria for work assessment (skill, effort, responsibility and working conditions) and then, in effect, leaves the matter there, on the apparent assumption that it will be adequately dealt with under the main operating provision of the Act: complaint investigation.

In the view of the Commission, this is not by itself an adequate approach. A complaint-driven mechanism may be effective where discrimination is an exception to normal behaviour, and can be identified as such and remedied accordingly. But experience has shown that in certain sectors, sex-based pay inequities are the rule rather than the exception. Complaint initiation and investigation alone cannot resolve this kind of problem.

The complaint-driven model is not the only method of moving toward compliance, however. The principal characteristic of the approach chosen in other jurisdictions, Manitoba and Ontario for example, is to require employers to ensure that their establishments are free of sex-based disparities and to show that they are in compliance with the law. The Commission therefore recommended in 1987 that section 11 of the Act be amended to require employers to develop and implement job evaluation and compensation systems that would eliminate this form of sex discrimination. Thus far, the government has chosen to take the line that changes are not necessary, or in the words of the responsible Minister that it would be “premature to move into some new aspect when things are clearly getting considerably better”.

We wish we could agree. The evidence, in our view, is clear that, without a positive obligation to develop and implement pay equity plans, employers will continue to show no more than half-hearted compliance. The results are documented below.

COOPERATION WITH LABOUR CANADA

So far, all advances in the equal pay area have come about as a result of individual complaints, most of them filed by unions. One is entitled to ask why

this is so, when the Commission itself has the authority to initiate complaints. The answer is that, while the Commission can initiate a complaint when it has "reasonable grounds" for believing that an institution is engaging in a discriminatory practice, its investigators have no statutory authority on which to establish such grounds; they cannot, for instance, carry out inspections or examine employers' job evaluation and pay plans. If a complaint cannot be filed without reasonable grounds, and if evidence to provide reasonable grounds is only obtainable after a complaint is filed, the Commission finds itself in an impasse. For all practical purposes, it is impossible for it to establish adequately whether an employer is in fact complying with pay equity principles. And even if it could, the complaint mechanism by itself could not enforce across-the-board compliance since a complaint deals only with one specified group or individual and cannot readily be generalized to cover others.

The *Canada Labour Code*, however, gives Labour Canada inspectors the power to act "as if" a breach of section 11 of the *Canadian Human Rights Act* were a breach of the Code. Does that authority not accomplish what we are looking for? Not entirely. Labour Canada inspectors do indeed have the power to examine books, payrolls and other documents relating to wages and other matters affecting employees. And they can, in effect, use their powers to ascertain whether a discriminatory practice has been or is being engaged in. What seems to be unclear at the moment is how the Department should proceed with respect to its obligation to report discriminatory practices to the Commission.

As things stand, Labour Canada is committed to a program to educate employers, and to encourage voluntary compliance with our Act. Where compliance is not forthcoming, the Department can name those employers it finds in possible violation of the *Canadian Human Rights Act* and pass along the relevant information to the Commission for complaint action. The information that has so far been received, however, has been broadly statistical in nature with no employers named. The Department has carried out an evaluation which covers this arrangement and is mulling over the results. Piecemeal progress may be possible under the present arrangements, and we shall do what can be done in cooperation with the Department, but we remain firmly of the view, as suggested in Chapter II, that only legislative amendment, along the lines followed by other jurisdictions, or in the employment equity legislation, will open the door to a comprehensive pay equity program.

JOINT UNION-MANAGEMENT INITIATIVE

The situation within the federal government is no more satisfactory. Administrative delay and bureaucratic infighting remain more the hallmark of the program thus far than any genuine move toward pay equity.

The government and opposition parties committed themselves as far back as 1984 to studying the extent of sex-based pay inequities in the Public Service and to introducing corrective action. The commitment was reiterated in the 1985 Speech from the Throne, and Public Service employee bargaining agents were invited to join with the government in conducting such a study. Planning for the study by a joint union-management committee began in 1985.

Although not officially a party to the study, the Commission has taken part as an observer to ensure that the requirements of the Act are being respected. Pending the results, the Commission also agreed not to proceed with group complaints or file when the study began or others submitted while it was in progress. Two such complaints are being held in abeyance, one on behalf of approximately 50,000 employees in the Clerical and Regulatory Group and another on behalf of approximately 1,500 members of the Nursing Group. Another four previous settlements are being treated as tentative until the outcome of the study is clear.

The Commission's role vis-à-vis the joint committee is a delicate one no doubt. But it cannot be ignored that four years have come and gone, and there is still some considerable way to go before an adequate program for dealing with sex-based inequities, let alone eliminating them, will have been established. Progress has in fact been excruciatingly slow: the joint study has taken considerably longer than planned and is still incomplete. There is no question that this makes the prospect of a positive approach to the private sector even more problematic. If the federal Public Service cannot handle pay equity, what are its chances elsewhere?

The slowness of the process not only creates a bad impression, it casts a shadow on the sincerity of the commitment to the whole concept. The truth of the matter seems to be that the economic and other implications of even the most consensual and gradual transition to an equal pay regime are so complex and far reaching that the bureaucratic mind is inclined to put off the evil day. The Commission recognizes the size of the task and the potential costs; having said that, however, we can see nothing to be gained by dragging out the process. Either government means business on equal pay or it does not.

In a given year, the Commission will have brought before it anywhere from 400 to 700 cases. As the years go by the patterns in this case work change, sometimes gradually and sometimes more dramatically, as issues flare, interest groups become more active, and new case law emerges. In this chapter, we present a review of the principal issues investigated or decided in 1988. It reflects the shifting emphases in human rights work at the federal level.

The Commission's case load can be stratified in several ways. First come the tens of thousands of enquiries from people who may want to test the waters for a complaint or simply are in search of information, or perhaps a reference to a suitable agency. Out of all of these contacts, a file will be opened on some 1,500, and Commission staff will begin exploring whether there may be sufficient grounds for a formal complaint. Once a complaint has been duly filed, the Commission itself is called upon to decide whether, given all the circumstances of the case so far, there are grounds for an official investigation. If not, the complainant is notified that the Commission will not deal with the case and the reasons for that decision.

The investigation proper represents the next important phase in the Commission's work. Occasionally, the complainant and the respondent will arrive at a settlement as the investigation unfolds, or even before it gets completely underway. More often, the process will continue until the investigator has as complete an account of the respective positions and as much supporting evidence as are necessary to report the case to the Commission for decision. The Commission then decides whether further action is warranted. If the Commission is persuaded that it is, one of two things is possible: the matter is referred to a specialist in conciliation who will try to work out a suitable remedy with the parties; or if conciliation fails or seems out of the question, the Commission will request that a human rights tribunal be appointed to decide the issue.

As the case load progresses from year to year, both the practical and the judicial interpretation of the Act become more refined and, with them, we hope, the Commission's ability to do justice to the often troubling human conflicts that are brought to its attention. Not all complaints will stand up to the tests required to prove discrimination, but whether they do or not, they can still help to provide important social and legal yardsticks for measuring just how equal our equal opportunities really are.

It is not uncommon in human rights matters to find one right pitted against another. The Act allows the use of special programs to make up for a history of disadvantage against particular groups. Inevitably these catch-up activities run up against the expectations of more established groups. Such was the case when an applicant for a foreman position with a territorial government lost out to a native candidate. The government's native employment policy gave hiring preference to qualified native people. The purpose of that policy was twofold: to overcome a historical disadvantage in employment and to ensure a more representative service to the public. Since the evidence showed that aboriginal people were seriously under-represented in supervisory and management positions with the government, and since the successful candidate was shown to be qualified, the

ACE,
COLOUR,
ATIONAL OR
THNIC
RIGIN

Commission took the view that the employer was carrying out a special program such as the Act provides for and therefore dismissed the complaint.

Employment was also the issue in the case of a black man applying to enter the RCMP as a Regular Member. He was told that he lacked the necessary age and experience and should re-apply in two years. After acquiring that experience in the military police, he applied to the RCMP for a position as a Special Constable, and was again rejected. This time, he was told that his rejection was based on statements made during his original interview. He denied having made such statements and filed a complaint alleging that the refusal was based on racially-motivated interpretations of his answers. Investigation confirmed his allegations, and in a conciliated settlement, the RCMP agreed to invite the complainant to re-apply for employment as a Special Constable or Regular Member. It also agreed not to invoke the reasons used to refuse employment on the two earlier occasions as a barrier in considering his new application for employment. An essential part of the agreement was the Force's undertaking to backdate the complainant's position on its national waiting list to the date of his second application.

An employer's responsibility for harassment was at issue in **Hinds v. Canada Employment and Immigration Commission**. A Human Rights Tribunal found CEIC responsible for the racial harassment of a black employee, although the identity of the harasser could not be determined. Mr. Hinds, a long-time CEIC employee, received an anonymous and insulting letter through the Department's internal mail system. The Tribunal did not hold the CEIC liable for the incident itself but essentially for failing to carry out any real investigation or deal sensitively with its effects on Mr. Hinds. Mr. Hinds was awarded \$7,154.35 in wages that he would have earned if the experience had not prompted him to retire prematurely, together with \$4,000 for hurt feelings.

As part of a conciliated settlement, an employee of Voyageur Colonial also received \$1,000 for legal expenses and \$3,000 for suffering caused by racial harassment by his supervisor and the company's failure, after management had been informed, to do anything about it. In addition to financial amends, Voyageur updated its non-discrimination policy to make managers and supervisors accountable for such acts, and also agreed to an education program to make them more sensitive to the nature and consequences of discrimination.

Another Human Rights Tribunal found, in **François v. Canadian Pacific Limited (CP Rail)**, that the company was not liable for the racial harassment that had been suffered by the complainant. The allegation that Mr. François' position had been abolished because of his race was not found to be substantiated; there had been at the time a genuine need to reduce staff because of budget cuts. The fact remained that Mr. François had been racially harassed by an unidentified person. In this case, however, the company had not only treated that act as unacceptable, it had tried to mitigate its effects by conducting an appropriate investigation and compensating Mr. François for the losses he had suffered.

The Commission chose to refer directly to tribunal important issues arising from several complaints against the Church of Jesus Christ Christian Aryan Nations. I

was alleged that the Church was responsible for transmitting hate messages against particular racial and religious groups by telephone, a direct violation of the Act. The Commission investigation showed that a personal column invitation to newspaper readers to call at a particular number resulted in their hearing weekly messages that were plainly derogatory of several groups. The respondent did not attend the hearing, which was held in October and November. A decision is awaited in the new year.

The two most common forms of sex discrimination to be referred to the Commission are complaints of discrimination in employment and complaints that certain benefits are inequitably distributed. The results, of course, may go either way.

In the case of a female department head who complained that she had, for several years, been paid less than her male counterparts for work of equal value, an objective job evaluation indicated that her responsibilities were fully equivalent to those of the other department heads. The employer agreed to adjust her salary to the level of the others and to provide \$10,000 back pay.

A Human Rights Tribunal handed down a similar decision in **O'Connell, Chirka and Oxendale v. Canadian Broadcasting Corporation**. The three women in this case felt that the CBC had denied them special assignments — and the chance of overtime pay — in a technical area of work. The Tribunal found that the Corporation had prevented them from pursuing their careers to the limit of their personal capabilities and awarded them sums ranging from nearly \$5,000 to over \$9,000 in compensation for lost opportunity, lost wages and hurt feelings.

Another Tribunal, in **MacInnis v. Canadian National Railway Company**, found that the complainant had not made good an allegation that her sex was the reason she had not received proper training or testing for a job into which she wanted to transfer. In the Tribunal's opinion, the training had been adequate and the testing fair; her failure to obtain the desired transfer had been genuinely due to limitations in her own performance.

Both tribunals and the Commission are frequently called upon to deal with employers' responsibilities to female employees who are pregnant or at home caring for a newborn infant. In the case of **McAlpine v. Canadian Forces**, further term employment was refused to a pregnant member of the Reserves because Canadian Forces policy provided that a pregnant woman could not be engaged in the Armed Forces. The Tribunal ruled that the complainant would have been capable of carrying out the required clerical duties for most of the term for which she would have been employed. It therefore awarded her lost wages which amounted to \$3,494.45 and \$700 for hurt feelings, as well as the unemployment insurance benefits that she would have been entitled to had she had the job. This final point is, however, before the Federal Court of Appeal.

A Tribunal dealing with the complaints of **Poliquin, Mongrain and Labelle v. Department of National Defence** found no sex discrimination where the employer refused to re-hire three women who would not have reported to work because they wished to stay home with their newborn children. The Tribunal considered it essential that these women be available for work because they were

MARITAL STATUS

supply teachers at a language school. In this case, attendance at work for the duration of their term employment was deemed to be a **bona fide** occupational requirement. Ms. Mongrain has asked that this decision be placed before a review tribunal.

It is not always clear where sex discrimination ends and discrimination based on marital status begins. Certainly, it is more often women than men who bear the brunt of these distinctions. In **Cashin v. Canadian Broadcasting Corporation** an allegation of sex discrimination was dismissed at an early stage in the seven-year process that culminated in a 1988 Supreme Court decision to deny CBC leave to appeal. For the last several years, therefore, the main focus of this case had been the question whether the identity and profession of Mrs. Cashin's husband were a proper concern of her employer. The complainant's contract as a reporter had not been renewed because her husband became a member of the Board of Petro-Canada and CBC was allegedly worried about how audiences might react to a perceived conflict of interest. It was apparent at the hearing before the Federal Court of Appeal that she had been treated differently not only because she was married, but because she used her husband's name, and because her husband's public identity was thought to give rise to a potential conflict. Elements of compensation for Mrs. Cashin were still under discussion at the end of the year.

The scope of the words "marital status", or "civil status" in Quebec, have provoked a great deal of legal discussion, and a number of other cases which had been before the Commission were the subject of court decisions in the course of the year. In the case of **Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé v. Canada Employment and Immigration Commission**, a Tribunal had found that the complainants were discriminated against in that a provision of the *Unemployment Insurance Act* prevented their receiving U.I. benefits because they worked for their spouses' companies. The Attorney General of Canada's appeal of that decision was dismissed by the Federal Court of Appeal. Moreover, in upholding the Tribunal awards to the complainants, the Court went on to say that, where there is a conflict between an existing law and subsequent human rights legislation, the latter repeals "by implication the other inconsistent legislation". The Attorney General has sought leave to appeal to the Supreme Court.

A Human Rights Tribunal which considered the case of **Rinn and Russell v. Keewatin Air Limited** concluded that one of the complainants, Mr. Russell, had indeed been released by the airline because he was married and the company found it more convenient to employ single pilots. The respondent was ordered to pay him \$24,487 in lost earnings and general damages.

In the case of **Schaap and Lagacé v. Canadian Armed Forces**, the issue was whether the CAF requirement that occupants of married quarters be legally married discriminated against those, like the complainants, who were at the time living in a common law relationship. A Tribunal had found that Schaap and Lagacé had been discriminated against because of that relationship but did not consider that it fell within either "marital status" or "family status", as those terms are used in the Act. The Federal Court of Appeal set aside that decision and sent the matter back to the Tribunal to determine an appropriate remedy.

Ageism, as the Parliamentary Committee on Human Rights has dubbed it, almost invariably crops up in an employment context and centres on two main issues. The first is whether the employer has, either overtly or covertly, used the factor of age to screen out candidates or release employees. The second is whether there is any justification for selection or rejection on the basis of age that will meet the tests imposed by the Act.

Age discrimination is, of course, partly in the eye of the beholder. Such was the case when a 40-year-old TV technician in Manitoba complained that he had been denied a lateral transfer to a cameraman position in Alberta because of his age. The successful candidate was 24 and already doing the cameraman job. The Commission was unable to find any evidence that age was a factor in the hiring decision and was satisfied with the employer's demonstration that the successful candidate was better qualified than the complainant. In this case, the allegation of discrimination did not stand up and the Commission dismissed the complaint.

Conciliation seldom works when the respondent is applying an age-based policy to which it is strongly committed. In that situation, a tribunal hearing becomes almost the only way of resolving the complaint. This was the case when the flight crew of the Department of Transport's executive flight service lost their positions when the Department transferred that function to the Department of National Defence. The agreement between the two Departments included an understanding that there would be no integration of civilian personnel into military flying operations. The displaced staff were declared surplus and laid off by the Department of Transport. Twenty pilots and eight flight attendants filed complaints against both Departments, alleging that Transport had entered into an agreement which deprived them of job opportunities and that DND had refused to employ them on the basis of their age. Their average age was 51, and DND sets maximum age limits for joining various military occupations, the upper limit being 24 for pilots and 33 for some other skilled occupations. Retirement age for flight crew is set at 55. The issue was sent to tribunal.

A Tribunal appointed to inquire into the complaint of **Kearns v. P. Dickson Trucking Limited and Brazeau Group** found that the employer had indeed released Mr. Kearns because of his age and not because his sales area had too little potential, the defence the company had put forward. At 69, Mr. Kearns was a successful salesman. One day, he was asked if he was going to retire and replied that he planned to work until he was 70. He was then sent a letter saying that his services were no longer required because the sales area for which he was responsible lacked growth potential, and the respondent went on to hire a younger salesman to cover part of the same area. The Tribunal had no doubt that age was the determining factor for Mr. Kearns' release and he was therefore awarded \$35,137 in lost income and interest from the date of his termination and a further \$2,500 for hurt feelings.

As matters stand at present, the Act countenances mandatory retirement where it can be related to the "normal age of retirement". One of a number of such cases, **Patrick v. VIA Rail**, involved a railway boilermaker who was obliged to retire at age 65 notwithstanding his belief that he was quite capable of doing the job for at

least another two years. His request for an extension was denied because the company's pension plan rules set a normal retirement age of 65. The Commission has referred the matter to Tribunal, not because the company's defence was unacceptable under the Act as it now reads, but because the constitutional validity of that provision (section 15(c)) is being challenged under the *Charter of Rights and Freedoms*. As suggested in Chapter II, the Commission is of the opinion that the Act should be amended on this point.

DISABILITY

Complaints of discriminatory treatment in employment or service for reasons of disability have become the largest item on the Commission's monthly agenda. The debate most often focuses on whether the employer can make a case that the rejection or exclusion of a person with a disability is based on a **bona fide** occupational requirement. The jurisprudence is now such that it is not enough for the employer to believe that it has a valid reason for not employing a disabled individual in a particular job. Any such requirement must be based on clear, strong and objective evidence and show that substantially all of the excluded class of people would, if employed in that job, be unable to perform its essential functions or represent a real risk to themselves or others. (What is meant by "real risk" in this context is discussed later in this chapter.) The employer must also be able to make the case that it is impossible or impractical to carry out individual assessments in every case, and that it has no choice but to operate a blanket exclusion of people with certain disabilities.

A case in point was that of a truck driver who was denied employment because he was blind in one eye. The company claimed that a person with monocular vision could not drive safely. It failed, however, to produce empirical evidence that would support that claim. The complainant, on the other hand, had been granted a Class 1 licence by the provincial Department of Transportation and was authorized to drive tractor-trailers. He also had a satisfactory driving record and had driven similar vehicles for other employers without mishap. The arbitrary standard set by the company was seen by the Commission as a less valid predictor of the complainant's performance than his individual driving record. It was therefore not a **bona fide** requirement. The matter has been referred to a conciliator who will try to bring about a settlement.

One of the year's most controversial cases, **Gaetz v. Department of National Defence**, raised an issue which could have particularly far-reaching implications. The complainant alleged that his discharge from the Canadian Armed Forces because he is diabetic was discriminatory. The Commission was inclined to share that view: as a controlled diabetic, Mr. Gaetz was perfectly capable of carrying out normal, peace-time duties. The Department argued, however, that all military personnel must be fit for war-time conditions and that, because of his disability, Mr. Gaetz could endanger himself, his co-workers or members of the public if he were to become involved in real or simulated combat. A Human Rights Tribunal dismissed the complaint in September, but the Commission has appealed the decision to a Review Tribunal.

The Act also recognizes a defence against charges of discrimination in the provision of service. Following the same general principles as in employment, the

organization may seek to present a **bona fide** justification for refusing a service, but it must be specific, objectively demonstrable and not based on arbitrary assumptions. In another case before the Commission in 1988, an airline had refused passage to a customer because staff assumed that he was drunk when in fact he was blind. His movements were uncertain and he was using the aid of a guide while at the airport. The complainant alleged that although he and his guide explained that he was disabled, airline personnel refused to believe them and offered him passage with the restriction that he not be allowed alcoholic beverages. After further argument about his condition he was again refused passage. The airline maintained that staff were merely implementing its policy on drunk and disorderly passengers and could not be held responsible if the complainant's disability was not apparent. The Commission was of the view that it was no more reasonable to assume drunkenness than to assume disability, and that staff should be trained to distinguish between the two and to deal with them appropriately. In our view, disabled people should not be singled out or made to give prior notice of their disability to avoid discrimination. When efforts to conciliate a settlement proved unsuccessful, the Commission requested that a tribunal be appointed.

The complainant in **Anvari v. Canada Employment and Immigration Commission** alleged that he had been discriminated against when CEIC refused to give him immigrant status because of his disability. The *Immigration Act* provides that a person is not admissible to Canada if his or her disability is severe enough either to constitute a threat to public health or to cause an excessive drain on health or social services. Mr. Anvari suffered from the effects of polio and was told that he was inadmissible because he needed an operation that was expensive and not easily obtained. The Tribunal found that the *Immigration Act* did not conflict on this issue with the *Canadian Human Rights Act*: the exclusion in the *Immigration Act* could be a **bona fide** justification if properly proved. In the Tribunal's view, however, CEIC had not shown on the evidence that Mr. Anvari could be expected to cause an excessive drain on health or social services, and ordered CEIC to process him as an immigrant, and to pay certain of his medical expenses plus \$3,000 for hurt feelings and loss of self-respect. The Department has requested a review tribunal.

In **Canadian Paraplegic Association v. Chief Electoral Officer of Canada and Returning Officers**, complaints were filed against the Chief Electoral Officer and a number of Returning Officers in Manitoba alleging that mobility impaired members of the complainant organization had found that a number of polls were not accessible to them in the 1984 Federal Election. In a preliminary ruling, the Tribunal decided that the Chief Electoral Officer was protected by Parliamentary privilege and that the complaints should proceed only against the Returning Officers of the electoral districts where the voters found the polls inaccessible. The Commission is appealing this ruling to the Federal Court.

CHALLENGES TO COMMISSION DECISIONS

The Commission does not necessarily have the final word. For instance, its decision to dismiss a complaint may be challenged in the Federal Court of Appeal. There were a number of such challenges in 1988. Several complainants challenged decisions not to investigate their complaints because they were filed more than one year after the discriminatory event. What the Act actually says is that the Commission shall deal with a complaint unless, among other things, it "is based on acts or omissions the last of which occurred more than one year, such longer period of time as the Commission considers appropriate in the circumstances, before receipt of the complaint". In one such case, **Tsai v. Canadian Human Rights Commission**, the Court recognized that the decision to deal with a late complaint is discretionary and that the Commission had used its discretion properly in weighing reasons for and against dealing with the complaint. But it also told the Commission to be careful to give concise and understandable reasons for its decision.

In two other recent cases, respondents which have been the subject of complaints have attacked the tribunal system on the grounds that Commission and tribunals are not sufficiently separate to give them an impartial hearing. In one case the complainant alleged that he was denied a promotion, demoted and treated in a differential manner on the basis of his ethnic origins, while in the other, the complainant argued that she was refused paid sick leave and forced to apply for maternity unemployment benefits when she suffered from complications after pregnancy. Both respondents have made applications in the Federal Court to prevent the hearings from going ahead. The cases are awaiting hearing.

OTHER COURT PROCEEDINGS

The Commission itself referred questions of jurisdiction to the Federal Court of Appeal in the complaints of Singh and others against the Department of External Affairs and CEIC. The Commission received several complaints from Canadian citizens and permanent residents about a refusal by government officials either to issue visitors visas to relatives overseas or to recognize their right to sponsor people from overseas. The Government position was that the Commission was not entitled to investigate the complaints because they did not concern the kind of services that are covered by the *Canadian Human Rights Act*, and because the alleged victims were outside Canada and beyond the jurisdiction of the Commission. The Federal Court of Appeal rejected these arguments and ruled that the Commission should investigate the complaints and decide whether or not it had jurisdiction on its facts.

In respect of another complaint about immigration procedure, in **Espineli v. Minister of Employment and Immigration**, the Commission intervened in an application brought by the complainant's lawyer in Federal Court to prevent the execution of a deportation order until her complaint with the Commission was resolved. Mrs. Espineli had complained of discrimination when she was made the subject of deportation proceedings because she had misrepresented her marital status to enter Canada as an immigrant from the Philippines. It was her belief that such misrepresentation had been forced upon her by the conditions of entry. Her Federal Court application was refused, however, and she was deported. The Commission continues to investigate this complaint.

The case of **Taylor and Western Guard Party v. Canadian Human Rights Commission** asks the question whether the provisions in the Act prohibiting hate messages on the telephone are contrary to the freedom of expression provisions of the *Charter of Rights and Freedoms*. Taylor and the Western Guard Party were found to have engaged in a discriminatory practice when they played recorded hate messages over the telephone. The Tribunal ordered them to cease. The Commission filed the Order of the Tribunal in the Federal Court of Canada as a judgement of that Court. Taylor and the Party continued their hate messages and they were held to be in contempt of Court. Taylor was sentenced to one year in prison and the Party was fined \$5,000. When the stand-off continued after Taylor's release, further contempt proceedings were halted by his Charter challenge that section 13 of the Act is unconstitutional. When the Federal Court of Appeal disagreed, Taylor and the Party took the case to the Supreme Court where it is awaiting hearing.

CONCLUSIONS

Sometimes the gains in human rights are more easily measured by the decade than by the year. Even the most notable individual victories take time to make themselves felt throughout the system. No one would suggest, for instance, that sexual harassment is a thing of the past in the federal sector, but since the Supreme Court decision in **Robichaud v. Treasury Board**, the employer's responsibility for ensuring a harassment-free environment has been clearly established and provides a better purchase on a difficult subject. Such incremental improvements in the human rights climate have a cumulative effect which acts as a deterrent to discrimination. For them to do so, however, it is necessary to translate particular gains into stronger policies and more reliable instruments of monitoring and enforcement.

Not all decisions are as heartening as Robichaud. One which continued to have more ambiguous repercussions in 1988 was **Mahon v. Canadian Pacific Limited**. The Federal Court of Appeal ruled in 1987 that a job-related requirement that was reasonably necessary to eliminate a "real risk" of serious damage to employer, employee or public was a legitimate defence when faced with a charge of discrimination against a disabled person. It is a decision which perhaps leaves unanswered the question of how real is real in the matter of risk. To take the view that "any risk is too much risk" is unrealistic in itself; no human action is totally without risk. People with disabilities, in particular, can often cope very effectively with degrees of risk that would seriously discompose other people. The Mahon decision offers a small opening to some very broad kinds of discrimination, and 1988 saw several attempts to take advantage of it.

One kind of case that seems particularly ironic in this respect is that of military personnel who can at present be discharged for any disability that allegedly might increase "real risk" in combat situations. The position that our Armed Forces cannot afford, among their more than 85,000 members, any individual who is not up to all the rigours of combat, where in fact many of them are engaged in all sorts of things which have little to do with the battle front, seems to us to fly in the face of reality and common sense. Interpretations of that kind are false to human rights principles because they reduce individual self-respect by depriving responsible people of a chance to serve their country, people who quite often

could be reasonably accommodated in their own or another job with no real loss of institutional effectiveness. For the sake of a principle that seems to us to strain the outside limits of probability, careers are sacrificed and individuals are diminished.

In the matter of human rights, the key words are "equal opportunity". However different we may be one from another, we all have the same inborn right of opportunity. When the institutional scales are unfairly tilted, our sense of justice rebels. Appeals to better nature may help but they tend to leave the underlying bias untouched. We must hope that the collective impact of case work decisions will, in the end, reduce that bias and afford something closer to a permanent structure of genuine opportunity for all.

PROGRAM ACTIVITIES

Encouraging public discussion of human rights issues and promoting social change are among the more important tasks of the Commissioners and senior staff of the Commission. Parliamentary committees and editorial boards, chief executive officers and deputy ministers, employee representatives, interest groups, opinion-makers, and Canadians at large all have a crucial role to play in fostering better understanding of human rights principles and putting behind us the attitudinal and structural causes of discrimination.

In 1988, the Chief Commissioner visited all provinces and met with business leaders, members of the judiciary, provincial commissioners, and a variety of consumer, employer, and employee associations. Interest groups for the rights of the disabled, visible minorities, women, aboriginal peoples, older Canadians and many others who face discriminatory practices had a chance to put their case to him face to face.

The Chief Commissioner and colleagues also paid visits to leading employers as part of the collaborative effort to discuss employment equity figures and initiatives with those most responsible for applying the *Employment Equity Act*. In addresses to the business community he emphasized the need to ensure equality for all and to cut back the regulatory jungle, and he underlined the need for partnership and a faster, more sensible alternative to the sometimes tortuous process of complaint investigation.

YEAR OF CHANGE

At the end of the summer Rita Cadieux, who had been Deputy Chief Commissioner since 1977, left the Commission after completing a second term. Mme Cadieux, a tireless promoter of human rights, brought to the Commission a special interest in the rights of immigrant women and in employment and pay equity. The Commission's second Deputy Chief Commissioner is Michelle Falardeau-Ramsay, former head of the Immigration Appeal Board. Mme Ramsay has been active for a number of years in the areas of industrial and labour relations as well as in the academic world. Since coming to the Commission, she has visited several parts of the country to address a variety of human rights groups, notably on employment equity.

Besides its two full-time members, the Commission is currently composed of six part-time members who are appointed for three-year terms. In 1988, two new members were added: Mary Louise Dickson, a lawyer and director of the Canadian Paraplegic Association, from Toronto; and William A. Collins of St. John's, who is also a lawyer and a former president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association. During the year, Doreen Winkler of Toronto stepped down as a part-time Commission member to become a member of the Immigration and Refugee Board.

THE WORK OF THE BRANCHES

Staff support is provided to the Commission through the office of the Secretary General. Investigation and resolution of complaints is the principal responsibility of the **Complaints Procedures Branch** which develops investigation standards and procedures, provides training for investigators, reviews cases to ensure they respect consistent standards, and presents cases to the Commission for decision. It also provides a special service to handle the approximately 100 cases which the Commission refers to conciliation annually.

In 1988, the wide range of new responsibilities facing the Commission in the area of employment equity and the increasing pressure to move more quickly on the equal pay front prompted the Commission to establish a separate **Employment and Pay Equity Branch** to take account of the additional volume of work.

Similarly, a **Regional Operations Branch** has been created to coordinate the work of the seven regional offices in Halifax, Montreal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton and Vancouver. The majority of enquiries received by the Commission come to these offices, which run storefront operations to answer questions and hear grievances from the general public. When these enquiries become formal complaints, an investigator is assigned to the case and carries out a full investigation. All investigations, except for employment equity and equal pay complaints, are handled by the regional offices. Each office also carries out a communications program, providing a valuable link between the Commission and interest groups, employers and providers of service. Last year, the regional offices handled 45,692 enquiries and accepted 712 formal complaints.

It is the responsibility of the **Communications Branch** to implement and evaluate programs to enhance public awareness of the Act. The principal goals are to provide information on how Canadians can avail themselves of the protection provided by the Act, and to explain the overall role of the Commission. Branch staff are also responsible for producing and distributing regular information material such as the Annual Report, the *Dossier* newsletter, news releases, speeches, policy papers, and special publications.

Commemoration of the 40th anniversary of the signing of the *Universal Declaration of Human Rights* was the major event of 1988, and was marked by the publication of a poster and booklet called *The Right to Be Different*. The posters and booklets were distributed to parliamentarians, employers, interest groups, business people, public libraries and Canadian missions abroad, and are available to the public by writing the Branch.

The **Research and Policy Branch** keeps track of national and international developments in the human rights area and develops policy positions for Commission approval. It also provides advice on the policy implications of particular decisions and on possible approaches to interpreting the Act. During the year, policies on such questions as the protection of AIDS victims, drug testing, and the administration of employment and other benefits on a non-discriminatory basis were presented to the Commission. Other areas that received particular policy attention were native issues, the accessibility concerns of people with disabilities, hate propaganda and a wide range of women's issues.

The Commission's financial and human resources systems and administration are the responsibility of the **Corporate Services Branch**. The Branch's activities, this year, are defined largely by the Commission's goals of greater operational efficiency and its added responsibilities in the area of employment equity. The pursuit of these ends required a careful realignment of existing resources and the negotiation of new resources.

The **Legal Services Branch** provides advice to staff and Commission members at all stages of a complaint, from the time a potential complainant walks in the door until — should it be necessary — the case is heard before the Supreme Court of Canada. Few cases have gone that far but many are argued by Commission lawyers before human rights tribunals, review tribunals, and at appeals in the Federal Court of Canada.

The work of the Branch increased dramatically in 1988 as the Commission sent 111 cases to tribunal, more than double the number in 1987. Besides arguing the Commission's position before various tribunals and courts, legal staff review cases and Commission decisions, keep the Commission up-to-date on judicial issues, and advise it on the legal implications of its policy positions. Each year, legal staff also give a number of lectures on human rights law. The **Tribunal Registry** provides clerical and other forms of support for tribunal hearings.

FINANCIAL REPORT

Statement of expenditures by financial component for the Canadian Human Rights Commission for the period January 1, 1988 to December 31, 1988.

Salaries and Wages	\$7,136,88
Contributions to Employee Benefit Plans	\$1,252,00
Transportation and Communication	\$767,84
Information	\$211,18
Professional and Special Services	\$1,301,69
Rentals	\$75,41
Purchase Repair and Upkeep	\$100,85
Utilities, Material and Supplies	\$208,98
Construction and Acquisition of Machinery and Equipment	\$233,35
Other Subsidies and Payments	\$1,22

TOTAL **\$11,289,43**

Statement of expenditures by cost centre for the period January 1, 1988 to December 31, 1988.

Branch	Person-years	
Office of the Chief Commissioner	7	\$609,19
Secretary General	3	\$275,79
Research and Policy	9	\$726,34
Legal Services	12	\$781,34
Complaints and Compliance*	30	\$1,419,11
Communications	20	\$948,99
Regional Operations	66	\$2,928,99
Corporate Services	33	\$2,347,66
Employee Benefit Plan		\$1,252,00

TOTAL **180** **\$11,289,43**

* Reorganized into two branches called Employment and Pay Equity Branch and Complaints Procedures Branch.

APPENDIX I – RECOMMENDED AMENDMENTS

BROADENING THE SCOPE OF THE ACT

The Commission recommends to Parliament the amendments to the *Canadian Human Rights Act* which are described below.

The Commission believes that the scope of the Act should be broadened by the following amendments in relation to grounds, discriminatory practices and exceptions, and equity programs.

GROUND

Sexual Orientation

The Commission wishes to see sexual orientation added as a proscribed ground of discrimination. (This is already a proscribed ground under the human rights codes of Quebec, Ontario, Manitoba and the Yukon Territory.)

Political Belief

The Commission is of the view that political belief should be included as a proscribed ground of discrimination because differentiation on this basis infringes the freedoms of opinion, speech and association. The Commission recognizes that a delimitation of the scope of this ground will be necessary, and that there may be a need for specific exceptions in relation to certain kinds of governmental appointments.

Criminal Conviction or Charge

Unless a **bona fide** occupational requirement or justification can be established, persons who have been convicted of an offence, or who have been charged but not convicted, should not be refused a job, service or accommodation on the basis of a criminal charge or criminal record. The Act now includes as a prohibited ground only "conviction for an offence for which a pardon has been granted".

DISCRIMINATORY PRACTICES AND EXCEPTIONS

Age and Mandatory Retirement

Sections 9(2), 15(b)(i) and 15(c) of the Act provide for exceptions according to which mandatory retirement at the "normal age of retirement" for a given occupation or at an age prescribed by law is not a discriminatory practice. The Commission seeks repeal of these provisions; mandatory retirement should be considered as discriminatory unless an employer can establish that retirement at a specified age is a **bona fide** requirement in the particular circumstances which apply to that employment.

Reasonable Accommodation

Since the decision of the Supreme Court of Canada in **Bhinder v. Canadian National Railway**, the Commission has sought an amendment which would make it clear that employers and service-providers have a duty to take reasonable steps to accommodate individual needs and circumstances that are related to a prohibited ground of discrimination.

Determination of Status to Complain

Section 40(5)(a) requires that the complainant be "lawfully present in Canada" before a complaint can be made about an act or omission which occurred in Canada. Section 40(6) requires questions about whether an individual is "lawf

present in Canada” to be referred to the Minister for determination. The Commission believes that it is not appropriate to limit the protection of the Act in this way. It is recommended that it be sufficient for the purposes of section 40(5)(a) that a complainant be “present in Canada” and that section 40(6) be repealed.

Application to the Indian Act

Section 67 provides that “nothing in the Act affects any provision of the *Indian Act* or any provision made under or pursuant to that Act”. The Commission believes that the nature and scope of this exclusion should be reconsidered.

EQUITY PROGRAMS

Equal Pay

In the Commission’s view, the current provisions of the Act regarding equal pay for work of equal value are inadequate. The Commission recommends that section 11 be amended to require a systemic approach to “pay equity” and that it be applied to all federal sector employers with 100 or more employees. They would be required to develop a job evaluation plan and eliminate any wage disparities revealed by the plan. Failure to do so would be a statutory offence, and compliance would be monitored by the Commission through a power to inspect employer records and operations. Complaints could be filed or initiated by the Commission on the basis of the information obtained.

Employment Equity

The Commission receives reports prepared by federal sector employers pursuant to the *Employment Equity Act*, but that legislation did not further articulate the Commission’s role in achieving employment equity. The Commission seeks powers to enable it to conduct systematic reviews of those employers subject to the *Employment Equity Act*, to ensure their obligations under that statute are being met.

The Commission believes that its role in achieving equal opportunity and eliminating discrimination would be enhanced by amendments which would clarify its independence, clarify its powers in disposing of complaints, and facilitate its case management procedures.

INDEPENDENCE

A human rights commission must not only be, but be seen to be, independent of government. The Commission therefore recommends that it be authorized to report directly to Parliament through the Speakers of the House of Commons and the Senate and that its administrative independence be clarified.

POWERS TO DISPOSE OF COMPLAINTS

Discretion to Refuse to Deal with Certain Complaints

Under section 41 of the Act, the Commission may refuse to deal with complaints in certain circumstances. In some cases, the grounds upon which this power can be exercised do not seem appropriate even though no purpose would be served by proceeding with an investigation. The Commission recommends that the words “sans objet” be restored to the French text and the words “without

TRIBUNALS AND REMEDIES

purpose" be added to the English text. The Commission also seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with a complaint where it considers it would not be in the public interest to do so. Finally, the Commission seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with complaints where it is of the view that the matter has already been more appropriately and exhaustively dealt with under procedures provided for in another statute.

Facilitating Procedures

The procedures of the Commission have a tendency to become cumbersome and time consuming. This is due, to some extent, to internal practices within the control of the Commission and to judicial interpretations aimed at ensuring that the Commission's procedures are fair and just. However, the provisions of the Act itself may also unnecessarily impede the flexibility of the process. The Commission seeks amendments which would provide greater flexibility in complaints processing while fully respecting the principles of natural justice.

The Commission believes that the following amendments are necessary to ensure the independence and impartiality of tribunals and to increase their effectiveness.

TRIBUNAL STRUCTURE AND PROCEDURES

Independence of Tribunals

While 1985 amendments to the Act provided safeguards to ensure the independence and impartiality of tribunals from the Commission, sections 37(1)(e)(f), 48.5 and 49(4) still provide that remuneration and expenses of tribunal members be prescribed in Commission by-laws. The Commission believes it important that it should not be involved in determining compensation for tribunal members.

Rules of Practice

There is no provision in the Act which allows the making of rules of practice for tribunal hearings. In the Commission's view, it would be desirable to add a provision to make that possible.

Disclosure of Information

Section 58(1) now provides that where a tribunal requires the disclosure of information, and a Minister of the Crown or any other interested person objects, the Commission may apply to the Federal Court on behalf of the tribunal requesting the disclosure of information. The Commission recommends that tribunals be granted authority to apply to the Court directly in order to enhance their independence.

TRIBUNAL ORDERS

Compensation to Victims of Discrimination

At present, under section 53(3), tribunals have the authority to order compensation to the victim, not exceeding five thousand dollars, where the tribunal has determined that a person has engaged in a discriminatory practice willfully or recklessly, or the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice. The Commission regards the present limit of \$5,000 as too low and recommends that the Act be amended to give tribunals discretion in awarding damages.

Costs to Respondents and Complainants

The Commission proposes that tribunals be given the discretion to award prescribed costs to respondents, and to complainants where the Commission has not carried their cases.

Specification of Remedies

Under section 53(2)(b) a tribunal can order that a respondent make available to a victim of discrimination “such rights, opportunities or privileges as, in the opinion of the tribunal, are being or were denied”. Under section 53(2)(c) a victim may be compensated for any wages lost and any expenses incurred as a result of a discriminatory practice. While the Commission and tribunals have interpreted these provisions broadly, it may be desirable to enlarge the scope of these provisions to provide specific mention of certain remedies such as “back seniority” and interest. While the Supreme Court decision in **Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway** upheld the use of special programs and quotas to remedy past discrimination, the Commission believes it would be useful to amend section 53 to reaffirm that tribunals have this power.

More Effective Orders to Deal with Hate Messages

At present, under sections 54(1) and 53(2)(a) of the Act, where hate messages have been relayed over the telephone, a tribunal is limited to ordering that anyone who has engaged in such a discriminatory practice cease doing so. The Commission recommends that more substantive remedies, such as compensation or damages, should also be available in such cases.

ENFORCEMENT OF SETTLEMENTS

Settlements Made Prior to a Tribunal Hearing

There have been occasions in which some federal departments did not consider financial settlements made prior to a tribunal hearing to be legal obligations under the *Financial Administration Act*. In order to pay out such monies, approval of the appropriate Minister was required. Further, there is no statutory method for enforcing such settlements; a prosecution under section 60(1)(a) results in a fine rather than a civil remedy. The Commission believes it necessary that the Act be amended to provide for the enforcement of settlements in the Federal Court.

Prosecution for Offences

Under section 60(1) of the Act, a person may be prosecuted for failing to comply with the terms of a settlement approved by the Commission, obstruction of a tribunal or an investigator, retaliation against a complainant, or reducing wages in order to eliminate a disparity in pay based on sex. A prosecution must proceed by way of summary conviction proceedings which, in accordance with the *Criminal Code*, must be initiated within six months. However, under section 60(4) of the Act, the consent of the Attorney General is necessary before a prosecution can be launched, which makes the six month time limit onerous. The Commission therefore recommends that the requirement for the Attorney General's consent be eliminated by repeal of section 60(4).

CLARIFICATIONS AND TECHNICAL AMENDMENTS

The Commission proposes the following amendments in order to maintain the currency of the Act and to ensure common understanding.

Discrimination in the Administration of Statutes

Section 5 of the Act prohibits discrimination in the provision of goods, services, facilities, or accommodation which are "customarily available to the general public". Government departments sometimes take the position that they are not involved in the provision of "services" within the meaning of section 5 when they are carrying out certain duties and functions under their legislative mandates. The Commission proposes that the Act be updated to refer specifically to services delivered by government and to discrimination which occurs as a result of the manner in which a statute is administered.

Collection of Information for Special Programs

Section 8 of the Act makes it a discriminatory practice to make inquiries in relation to employment which express or imply a limitation, specification, or preference based on a prohibited ground. The Commission recommends that the wording of section 8 be amended to enable employers to ask their employees questions to assist in designing and implementing special programs or for the purposes of the *Employment Equity Act*. The Commission has interpreted section 8 as allowing the collection of such information, but the wording should be amended to make this clear.

Applicability of the Bona Fide Occupational Requirement Defence to Unions

Individuals denied employment opportunities because of a collective agreement may file a complaint against both their employer and their union. While the terms of the collective agreement may be based upon a **bona fide** occupational requirement, the wording of section 15(a) means that this defence appears to be open only to employers, not to unions. It should also be available to unions.

Substitute "Handicap" for "Déficience" in the French Version in Section 25

The usual meaning of "déficience mentale" is mental retardation, not mental disability. Section 25 should be changed to read "handicap" rather than "déficience".

Unions Eligible to File Complaints

Section 40 provides that any individual or group can bring a complaint. However, section 40(2) provides that where a complaint is made by someone other than the victim of the alleged discriminatory practice, the Commission may refuse to deal with it unless the victim has given his or her consent. The Commission interprets these provisions as allowing unions to file complaints on behalf of the membership without the individual consent of each member. It would be desirable to specify this by an amendment to section 40.

Offences and Punishment Applicable to Employers and Suppliers

Currently section 60(2) provides that an employer, employer association or an employee organization that is guilty of an offence under the Act can be fined up to fifty thousand dollars; other respondents are subject only to a fine of up to five thousand dollars. The Commission believes that both employers and providers of services should be subject to the same limit of a fifty thousand dollar fine.

The coming-into-force of the 1985 edition of the *Revised Statutes of Canada* resulted in changes to the numbering of sections of the *Canadian Human Rights Act*. Appendix I refers to the new numbers. The following is a guide to the former numbers of sections referred to in Appendix I.

**Section Referred to in
Appendix I****Former Number of Section**

5, 8, 9(2) and 11	5, 8, 9(2) and 11
15(a)(b) and (c)	14(a)(b) and (c)
25	20
37(1)(e) and (f)	29(1)(e) and (f)
40(2)	32(2)
40(5)(a)	32(5)(a)
40(6)	32(6)
41	33
41(d)	33(b)(iii)
48.5	38.5
49(4)	39(4)
53(2)(a)(b) and (c)	41(2)(a)(b) and (c)
53(3)	41(3)
54(1)	42(1)
58(1)	44(1)
60(1) and (2)	46(1) and (2)
60(4)	46(5)
67	63(2)

APPENDIX II - TABLES

TABLE 1

NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED BY REGION

NOTE: The figures in Tables 1, 2 and 3 for the years 1984, 1985, 1986 and 1987 have been adjusted to take into account late-entry cases which were not reported in previous Annual Reports.

	1984	1985	1986	1987	1988
Headquarters (Ottawa)	3	10	10	20	138*
Atlantic (Halifax)	49	46	56	65	73
Quebec (Montreal)	58	71	56	86	162
Ontario (Toronto)	81	75	135	74	132
National Capital (Ottawa)	89	95	141	109	137
Prerive (Winnipeg)	54	45	81	43	74
Alberta and NWT (Edmonton)	38	26	23	29	37
Western (Vancouver)	46	35	52	67	97
TOTAL	418	403	554	493	850

In 1984, a regional office was established in Ottawa to handle all complaints in Ottawa, Eastern and Northeastern Ontario and the Eastern Arctic previously dealt with at headquarters. Headquarters now investigates only employment and pay equity complaints.

*This number reflects 120 separate pay equity complaints against one respondent dealing with the same issue.

TABLE 2

DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1988 BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION

Ground	Employment	%	Services	%	Combined Total	% of Total Number of Complaints
Race	62	66.0%	32	34.0%	94	11.1%
Origin	27	73.0%	10	27.0%	37	4.4%
Religion	21	91.3%	2	8.7%	23	2.7%
Age	84	92.3%	7	7.7%	91	10.7%
Sex	235	92.2%	20	7.8%	255	30.0%
Marital/Family Status	48	42.1%	66	57.9%	114	13.4%
Disability	195	83.3%	39	16.7%	234	27.5%
Pension	2	100%			2	0.2%
TOTAL	674	79.3%	176	20.7%	850	100%

TABLE 3

COMPARISON OF NUMBERS AND PERCENTAGE OF COMPLAINTS
ACCEPTED BY SECTOR FOR THE PREVIOUS FIVE YEARS

		Total 1984	Total 1985	Total 1986	Total 1987	Total 1988
Employment	number	346	330	449	404	674
	percentage	82.8%	81.9%	81.0%	81.9%	79.3%
Goods/Services	number	72	73	105	89	176
	percentage	17.2%	18.1%	19.0%	18.1%	20.7%
TOTAL NUMBER		418	403	554	493	850

TABLE 4

DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION
FROM 1984-1988

	1984	1985	1986	1987	1988
Sent to Tribunal	11	14	27	27	111
Sent to Conciliation	32	77	79	103	150
Settlements approved	70	48	56	45	57
Dismissed	128	179	229	245	134
Not dealt with		12	58	73	27
No further proceedings		65	40	104	37
TOTAL	241	395	489	597	516

KEY TO TERMS

Settlements approved: Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission

Not dealt with: The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.

No further proceedings: The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.

TABLE 5

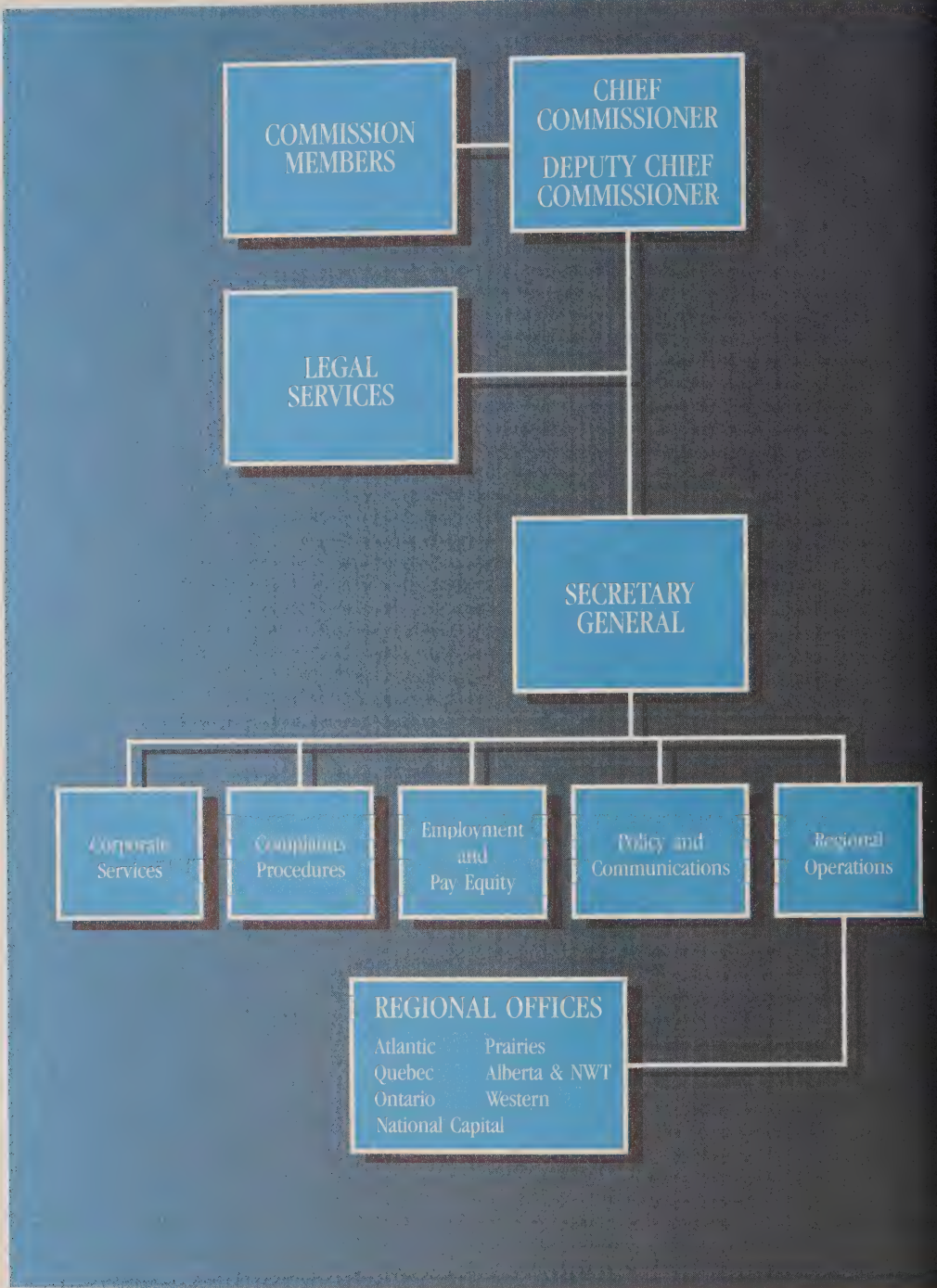
THE DISPOSITION OF COMPLAINTS MADE BY THE
COMMISSION AGAINST SPECIFIC INDUSTRIES IN 1988
The terminology is explained under Table 4.

Respondents	Results						TOTAL 1988
	Sent to Tribunal	Sent to Conciliation	Dismissed	Settled	Not dealt with	No further proceedings	
Government of Canada							
Departments	79	79	58	22	19	13	270
Commissions, Boards and Agencies, etc.	9		6		1		16
Crown Corporations	1	6	10	2	1	3	23
Banking	6	4	5	3	3	4	25
Broadcasting, Networks and Stations	1	1	4	7			13
Telephone and Telecommunications			2			2	4
Transportation							
Airlines	6	11	6	3	1		27
Railways	1	14	15	3		2	35
Bus Lines		3	4	3		1	11
Shipping and Ferry		2	1		1		4
Trucking	2	7	7	5		3	24
Courier Transportation		2	2	2		1	7
Unions and Employee Associations	1	2			1	3	7
Grain and Feed Companies		1	1	1			3
The Mining Industry (mining, processing, sales & regulations)	1		2	4		1	8
Other Private Companies (under Federal Jurisdiction)		3	2	1		1	7
Miscellaneous	4	15	9	1		3	32
TOTAL 1988	111	150	134	57	27	37	516

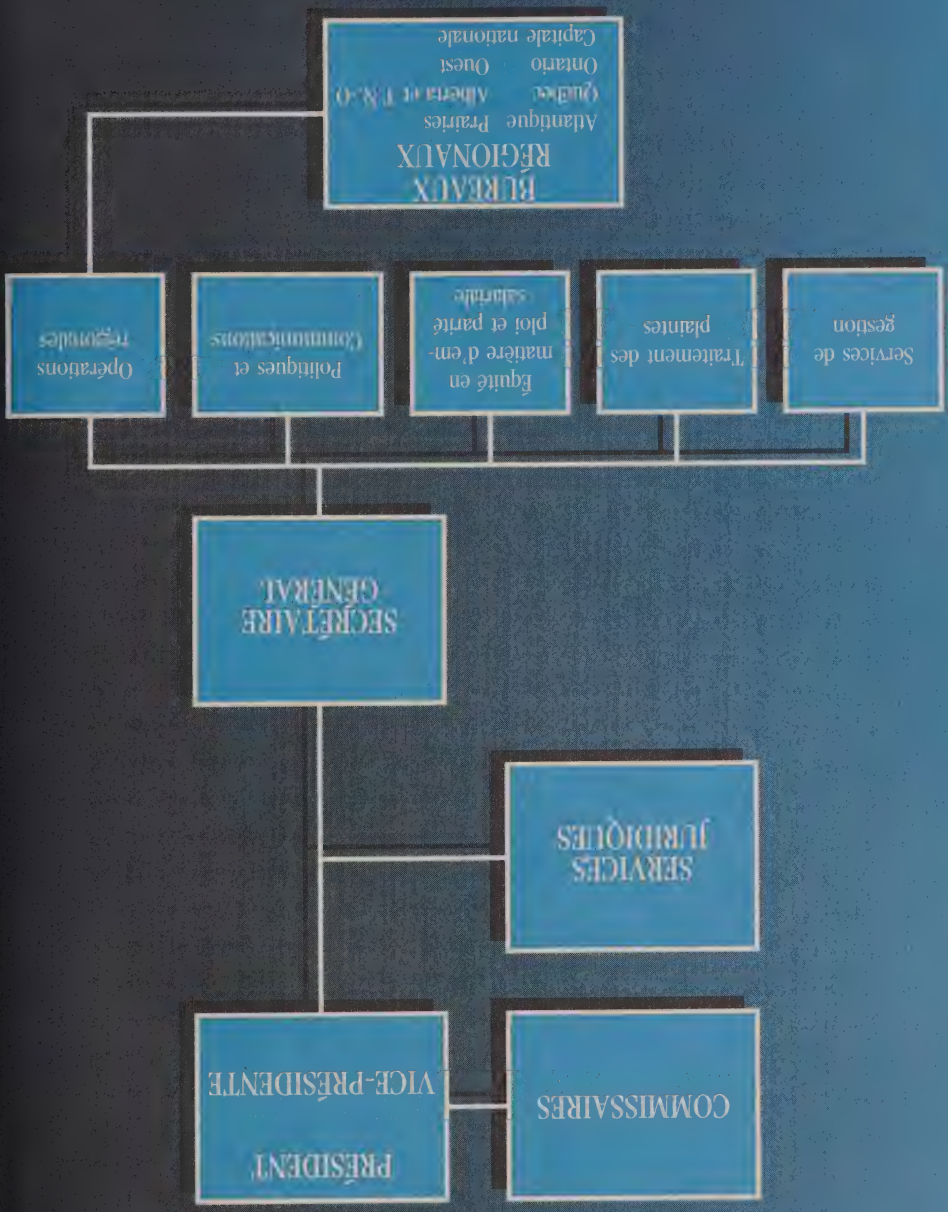
TABLE 6

COMPARISON OF ENQUIRIES ACROSS CANADA
DURING THE LAST 10 YEARS

ORGANIZATION CHART
CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION



ORGANIGRAMME
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE



NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ADRESSÉES À
TOUS LES BUREAUX DE LA COMMISSION, AU COURS DES
10 DERNIÈRES ANNÉES

1979 juil. à déc.	4 882
1980	13 062
1981	23 202
1982	24 186
1983	29 759
1984	31 473
1985	39 417
1986	41 791
1987	42 628
1988	46 326

LÉGENDE
Règlement approuvé : Règlement intervenu entre les parties en cause et approuvé par la Commission.
Plainte irrecevable : La Commission a décidé de ne pas instruire la plainte à cause de l'expiration des délais ou parce qu'elle est sans objet pour des raisons techniques.
Aucune autre instance : La Commission a décidé de ne pas poursuivre l'affaire en raison du retrait ou du règlement de la plainte.

TOTAL		1984	1985	1986	1987	1988
Au Tribunal	A la conciliation	11	14	27	27	111
	Règlements approuvés	70	48	56	45	57
Référé	Récevables	128	179	229	245	134
	Aucune autre instance					37

SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1984 À 1988

TABLEAU 4

TOTAL		1984	1985	1986	1987	1988
Nombre	Nombre	72	73	105	89	176
	Pourcentage	17,2 %	18,1 %	19,0 %	18,1 %	20,7 %
Nombre	Nombre	346	330	449	404	674
	Pourcentage	82,8 %	81,9 %	81,0 %	81,9 %	79,3 %

PLAINTES ACCEPTÉES, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

TABLEAU 3

Motif	Emploi	%	Services	%	Total	100 %
Race	62	66,0 %	32	34,0 %	94	11,1 %
Origine	27	73,0 %	10	27,0 %	37	4,4 %
Région	21	91,3 %	2	8,7 %	23	2,7 %
Âge	84	92,3 %	7	7,7 %	91	10,7 %
Sexe	235	92,2 %	20	7,8 %	255	30,0 %
État matrimonial	48	42,1 %	66	57,9 %	114	13,4 %
Situation de famille	195	83,3 %	39	16,7 %	234	27,5 %
Délicatesse	2	100 %			2	0,2 %
État de personne gracée	674	79,3 %	176	20,7 %	850	
TOTAL						

TABLEAU 2
VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1988, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, PAR MOTIF

* Ce chiffre tient compte de 120 plaintes de partie salariale distinctes portées contre un mis en cause, pour le même motif.

En 1984, la Commission a ouvert un bureau régional à Ottawa pour instruire toutes les plaintes provenant d'Ottawa, de l'est et du nord-est de l'Ontario ainsi que de l'est de l'Arctique. Ces plaintes étaient auparavant traitées par l'administration centrale; à présent, cette dernière ne statue que sur les plaintes d'équité en matière d'emploi et de partie salariale.

TOTAL	418	403	554	493	850
Administration centrale (Ottawa)	3	10	10	20	138*
Atlantique (Halifax)	49	46	56	65	73
Québec (Montréal)	58	71	56	86	162
Ontario (Toronto)	81	75	135	74	132
Capitale nationale (Ottawa)	89	95	141	109	137
Prairies (Winnipeg)	54	45	81	43	74
Alberta et T.-N.O. (Edmonton)	38	26	23	29	37
Ouest (Vancouver)	46	35	52	67	97
1984	1985	1986	1987	1988	

PLAINTES ACCEPTÉES, PAR RÉGION

TABLEAU 1

NOTA : Les chiffres figurant aux tableaux 1, 2 et 3, pour 1984, 1985, 1986 et 1987, ont été rajustés pour tenir compte des cas qui n'ont pas été mentionnés dans les rapports annuels précédents.

5, 8, 9(2) et 11	53(2)a, b) et c)
14a), b) et c)	54(1)
20	58(1)
29(1)e) et f)	60(1) et (2)
32(2)	67
32(5a)	
32(6)	
33	
33b)(iii)	
38.5	
39(4)	
41(2)a), b) et c)	
41(3)	
42(1)	
44(1)	
46(1) et (2)	
46(5)	
63(2)	

Annexe I
Article figurant à l'ancien article

Substitution de « handicap » à « déficience » à l'article 25 de la version française

L'expression « déficience mentale » signifie dans le langage courant « arriération mentale » plutôt que « handicap mental ». Il faudrait donc, à l'article 25, remplacer « déficience » par « handicap ».

Habileté des syndicats à déposer des plaintes

L'article 40 autorise tout individu ou groupe d'individus à déposer une plainte. Toutefois, le paragraphe 40(2) dispose que la Commission peut assujettir la recevabilité d'une plainte au consentement préalable de la victime de l'acte discriminatoire présumé. Selon la Commission, ces dispositions habiliter les syndicats à déposer des plaintes au nom de leurs membres sans obtenir le consentement individuel de chacun. Cependant, il serait préférable de l'indiquer expressément en apportant une modification à l'article 40.

Infractions et peines applicables aux employeurs et aux fournisseurs

En cas d'infractions à la Loi, le paragraphe 60(2) prévoit actuellement une amende maximale de 50 000 \$ s'il s'agit d'un employeur, d'une association patronale ou d'une organisation syndicale, et de seulement 5 000 \$ dans les autres cas. La Commission est d'avis que les fournisseurs tout autant que les employeurs devraient être passibles de la même amende maximale de 50 000 \$.

L'entrée en vigueur de l'édition de 1985 des *Lois Révisées du Canada* a donné lieu à une nouvelle numérotation de certains articles de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les nouveaux numéros figurent à l'annexe I. La liste ci-dessous comprend l'ancienne et la nouvelle numérotation de ces articles.

ÉCLAIRCISSEMENTS ET MODIFICATIONS DE FORME

lieu à l'imposition d'une amende plutôt qu'à un recours civil. La Commission croit qu'il serait nécessaire de modifier la Loi afin d'assurer le respect des règlements devant la Cour fédérale.

Poursuites pour infractions

Aux termes du paragraphe 60(1) de la Loi, des poursuites sont prévues contre toute personne qui ne se conforme pas aux conditions d'un règlement approuvé par la Commission, entrave l'action d'un tribunal ou d'un enquêteur, exerce des représailles contre un plaignant ou procède à des diminutions de salaire afin d'éliminer la disparité salariale fondée sur le sexe. Les poursuites doivent se faire par voie de déclaration sommaire de culpabilité et ce, en vertu du *Code criminel*, dans un délai de six mois. Or, le paragraphe 60(4) de la Loi exige que l'on obtienne le consentement du Procureur général pour intentier des poursuites, ce qui rend un peu court l'actuel délai de six mois. La Commission recommande donc l'abrogation du paragraphe 60(4) de manière à éliminer l'obligation d'obtenir le consentement du Procureur général.

La Commission propose les modifications suivantes afin de garder la Loi à jour et d'assurer l'uniformité de son interprétation.

Discrimination dans l'application des lois

L'article 5 de la Loi interdit la discrimination lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement « destinés au public ». Certains ministères fédéraux font parfois valoir qu'ils ne fournissent pas de « services », au sens de l'article 5, lorsqu'ils s'acquittent de certaines fonctions prévues dans leurs mandats. La Commission propose de modifier la Loi de manière à y faire état explicitement des services fournis par le gouvernement et de la discrimination découlant du mode d'application d'une loi.

Cueillette de renseignements en vue de programmes spéciaux

Selon l'article 8 de la Loi, constitue un acte discriminatoire le fait d'exprimer ou de suggérer, relativement à un emploi, des restrictions, conditions ou préférences fondées sur un motif de distinction illicite. La Commission recommande au Parlement de reformuler cet article de façon que les employeurs soient autorisés à poser des questions à leurs employés à des fins d'élaboration et de mise en oeuvre de programmes spéciaux ou aux fins de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. La Commission est d'avis que l'article 8 autorise la cueillette de ces renseignements, mais qu'il faudrait le dire clairement en modifiant le libellé.

Appliquabilité de la défense d'exigence professionnelle justifiée

aux syndicats

La personne qui se voit refuser une chance d'emploi en raison d'une convention collective peut porter plainte à la fois contre son employeur et contre son syndicat. Bien que les dispositions de la convention collective puissent constituer une exigence professionnelle justifiée, seuls les employeurs, et non les syndicats, semblent pouvoir invoquer ce moyen de défense en vertu du libellé actuel de l'alinéa 15a). Les syndicats devraient également pouvoir s'en prévaloir.

mande, pour accroître l'indépendance des tribunaux, de les autoriser à s'adresser directement à la Cour.

ORDONNANCES DES TRIBUNAUX

Indemnités aux victimes de discrimination

En vertu du paragraphe 53(3), un tribunal peut actuellement ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de verser à la victime une indemnité maximale de 5 000 \$ s'il en vient à la conclusion que l'acte a été délibéré ou inconsidéré ou que la victime en a souffert un préjudice moral. Estimant que la limite actuelle de 5 000 \$ n'est pas assez élevée, la Commission recommande au Parlement de modifier la Loi de façon à laisser aux tribunaux des droits de la personne le soin d'établir le montant des dommages-intérêts.

Dépens des mis en cause et des plaignants

La Commission recommande au Parlement de conférer aux tribunaux des droits de la personne un pouvoir discrétionnaire les habilitant à condamner aux dépens les mis en cause et les plaignants dans les cas où la Commission ne les a pas représentés.

Modalités de réparation

Selon l'alinéa 53(2)b), un tribunal peut ordonner au mis en cause d'accorder à la victime « les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée ». Aux termes de l'alinéa 53(2)c), la victime peut être indemnisée des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte. Bien que la Commission et les tribunaux des droits de la personne donnent une interprétation large de ces dispositions, il serait peut-être bon d'élargir la portée de celles-ci afin d'y faire explicitement mention de certaines modalités de réparation telles que l'« ancienne rétroactive » et l'intérêt. En outre, bien que la décision de la Cour suprême dans l'affaire **Action Travail des Femmes c. la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada** ait confirmé le bien-fondé du recours à des programmes spéciaux et à des quotas pour remédier à la discrimination passée, la Commission croit qu'il serait bon de modifier l'article 53 afin de confirmer que les tribunaux des droits de la personne ont ce pouvoir.

Renforcement des moyens pour lutter contre la propagande haineuse

À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir diffusé par téléphone des messages incitant à la haine, le tribunal ne peut, aux termes du paragraphe 54(1) et de l'alinéa 53(2)a) de la Loi, que lui ordonner de mettre fin à cette pratique. La Commission recommande de prévoir, en pareils cas, des moyens de recours plus réels tels que des indemnités ou des dommages-intérêts.

EXECUTION DES RÉGLEMENTS

Règlements intervenus avant l'audience d'un tribunal

Il arrive parfois qu'aux yeux de certains ministères fédéraux, les règlements financiers intervenus avant l'audience d'un tribunal ne constituent pas des obligations juridiques aux termes de la *Loi sur l'administration financière*. Il faut alors l'autorisation du ministre compétent pour verser les sommes en question. En outre, aucun moyen n'est prévu par la Loi pour faire respecter les modalités de ces règlements; les poursuites intentées en vertu de l'alinéa 60(1)a) donnent

Divulgarion de renseignements

Le paragraphe 58(1) dispose actuellement que, dans les cas où un ministre fédéral ou une autre personne intéressée s'oppose à la divulgation de renseignements obtenus par un tribunal, la Commission peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la divulgation des renseignements en question. La Commission recom-

d'ajouter une disposition à cette fin.

Aucune disposition de la Loi ne prévoit l'établissement de règles de procédure pour les audiences des tribunaux. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable d'ajouter une disposition à cette fin.

Règles de procédure

des tribunaux.

tant qu'elle ne participe pas à la détermination de la rémunération des membres par règlement administratif de la Commission. Cette dernière juge qu'il est impossible et les indemnités de dépenses des membres des tribunaux doivent être fixées 37(1)e) et f) et les paragraphes 48.5 et 49(4) disposent toujours que la rémunération et l'indépendance des tribunaux par rapport à la Commission, les alinéas Si les modifications de 1985 à la Loi ont prévu des moyens d'assurer l'impartialité et l'indépendance des tribunaux par rapport à la Commission, les alinéas

STRUCTURE ET PROCÉDURES DES TRIBUNAUX

La Commission croit que les modifications suivantes sont nécessaires pour assurer l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et pour accroître leur efficacité.

Simplification des méthodes

Les méthodes de la Commission ont tendance à s'alourdir et à prendre de plus en plus de temps. Cela découle en partie des choix administratifs faits par la Commission et des interprétations judiciaires destinées à assurer le caractère juste et équitable de ses méthodes. Cependant, les dispositions de la Loi elle-même peuvent également enlever inutilement à la souplesse du processus. C'est pourquoi la Commission réclame des modifications qui assureraient une plus grande souplesse au traitement des plaintes tout en respectant pleinement les principes de la justice naturelle.

par une autre loi.

façon plus avantageuse et plus exhaustive dans le cadre de procédures prévues pour une autre loi.

truire les plaintes dans les cas où elle estime que la question a déjà été traitée de la Commission demande une modification qui lui permettrait de refuser d'ins- dans les cas où, à son avis, il ne serait pas dans l'intérêt public de le faire. Enfin obtenir une modification qui lui permettrait de refuser d'instruire les plaintes (« without purpose ») dans la version anglaise. La Commission cherche en outre « sans objet » dans la version française et d'ajouter l'expression correspondante de mener une enquête. La Commission recommande de rétablir l'expression l'exercice de ce pouvoir ne semblent pas appropriés même s'il ne servirait à rien plaintes dans certaines circonstances. Il y a des cas où les motifs pourant justifi- En vertu de l'article 41 de la Loi, la Commission peut refuser d'instruire des

Pouvoir discrétionnaire de refuser d'instruire certaines plaintes

POUVOIR DE STATUER SUR LES PLAINTES

Une commission des droits de la personne doit non seulement être indépendante du gouvernement, mais également être perçue comme telle. C'est pourquoi la Commission recommande qu'on l'autorise à faire rapport directement au Parlement par l'entremise des présidents de la Chambre des communes et du Sénat et qu'on affirme plus clairement son indépendance administrative.

INDEPENDANCE

La Commission croit qu'elle jouerait un rôle plus utile dans la réalisation de l'égalité des chances et l'élimination de la discrimination si l'on adoptait des modifications faisant ressortir son indépendance, clarifiant les pouvoirs qui l'autorisent à statuer sur les plaintes et facilitant sa gestion des dossiers.

Équité en matière d'emploi
La Commission reçoit les rapports établis par les employeurs du secteur fédéral en conformité avec la Loi sur l'équité en matière d'emploi, mais cette loi ne donne aucune précision sur le rôle de la Commission dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi. C'est pourquoi la Commission réclame les pouvoirs nécessaires pour effectuer des examens systématiques auprès des employeurs assujettis à la Loi sur l'équité en matière d'emploi afin de s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs obligations aux termes de cette loi.

Partie salariale
De l'avis de la Commission, les dispositions actuelles de la Loi concernant l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes sont inadéquates. La Commission recommande de modifier l'article 11 afin d'exiger l'adoption d'une approche systémique de l'« équité salariale » et de l'appliquer à tous les employeurs de la sphère de compétence fédérale comptant au moins 100 employés. Les employeurs seraient tenus d'élaborer un plan d'évaluation des emplois et d'éliminer les écarts salariaux constatés lors de l'évaluation. Le non-respect de cette obligation constituerait une infraction à la Loi et c'est la Commission qui exercerait un contrôle à cet égard grâce au pouvoir qui lui serait conféré d'examiner les dossiers et les activités des employeurs. Des plaintes pourraient être déposées par la Commission ou par d'autres sur la foi des renseignements recueillis.

PROGRAMMES D'ÉQUITÉ

Application à la Loi sur les Indiens
Aux termes de l'article 67, « la présente loi est sans effet sur la Loi sur les Indiens et sur les dispositions prises en vertu de cette loi ». La Commission estime qu'il faudrait reconsidérer la nature et la portée de cette exclusion.

avec certitude si la personne était « légalement présente au Canada », la question doit, aux termes du paragraphe 40(6), être renvoyée au ministre compétent. La Commission croit qu'il ne convient pas de limiter ainsi la protection offerte par la Loi. C'est pourquoi elle recommande, aux fins de l'alinéa 40(5)a), d'exiger seulement que le plaignant soit « présent au Canada » et d'abroger le paragraphe 40(6).

LE DE LA
MISSION

à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

toires et des exceptions, ainsi que des programmes d'équité.

La Commission souhaite que l'orientation sexuelle soit ajoutée à la liste des

droits de la personne du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et du Yukon.)

La Commission estime que les convictions politiques devraient figurer parmi motifs de distinction illicite, car la discrimination fondée sur ces convictions nait qu'il faudra préciser la portée de ce motif et qu'il sera peut-être nécessaire de prévoir des exceptions précises dans le cas de certains types de nominations

prévoir des exceptions précises dans le cas de certains types de nominations

A moins qu'il n'existe une exigence professionnelle justifiée ou un motif justifié

l'« état de personne graciée » parmi les motifs de distinction illicite.

Age et retraite obligatoire

selon lesquelles le fait de rendre la retraite obligatoire à « l'âge normal de la

Depuis le prononcé de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire

Détermination du statut de l'éventuel plaignant

déposer une plainte relative à un acte survenu au pays. Quand on ne sait pas

* Réorganisée en deux directions : Equité en matière d'emploi et partie salariale; Traitement des plaintes.

TOTAL	180	11 289 430
Cabinet du président	7	609 199
Secrétaire général	3	275 790
Recherche et politiques	9	726 348
Services juridiques	12	781 344
Plaintes et Mise en oeuvre*	30	1 419 151
Communications	20	948 954
Bureaux régionaux	66	2 928 976
Services de gestion	33	2 347 668
Régime de prestations pour les employés		1 252 000

Direction Années-personnes

Etat des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1^{er} janvier 1988 au 31 décembre 1988.

TOTAL	11 289 430
Salaires et traitements	7 136 882
Cotisations aux régimes de prestations pour les employés	1 252 000
Transports et communications	767 842
Information	211 189
Services professionnels et spéciaux	1 301 693
Location	75 411
Services de réparation et d'entretien	100 850
Services, fournitures et approvisionnements	208 984
Construction et acquisition de machines et d'équipements	233 350
Autres subventions et paiements	1 229

Etat des dépenses pour l'ensemble de la Commission, par composante financière pour la période du 1^{er} janvier 1988 au 31 décembre 1988.

culières et sur les différentes façons possibles d'interpréter la Loi. Au cours de l'année, la Commission a été saisie de politiques portant notamment sur la protection des victimes du SIDA, le dépistage des drogues et l'administration non discriminatoire des prestations relatives à l'emploi ou autres. Ont aussi fait l'objet d'un examen, les questions d'ordre politique suivantes : les autochtones, l'accessibilité des personnes handicapées, la propagande haineuse et un grand nombre de questions relatives à la condition féminine.

L'administration des ressources financières et humaines de la Commission et les systèmes connexes relèvent de la **Direction des services de gestion**. Cette année, c'est en grande mesure l'objectif d'une efficacité opérationnelle accrue de la Commission et les nouvelles responsabilités dont celle-ci a hérité dans le domaine de l'équité en matière d'emploi qui ont déterminé les activités de la Direction. La poursuite de ces objectifs a exigé une réaffectation soignée des ressources existantes et la négociation de nouvelles ressources.

La **Direction des services juridiques** donne des conseils au personnel et aux commissaires à tous les stades du traitement des plaintes, à partir du moment où le plaignant éventuel franchit le seuil de la porte jusqu'à celui où, le cas échéant, l'affaire est entendue devant la Cour suprême du Canada. Rares sont les causes qui se rendent si loin, mais les avocats de la Commission en plaident un grand nombre devant les tribunaux des droits de la personne, les tribunaux d'appel et la Cour fédérale du Canada.

Le travail de la Direction s'est accru considérablement en 1988, la Commission soumettant aux tribunaux 111 causes, soit un nombre plus de deux fois supérieur à celui de 1987. Outre qu'il fait valoir la position de la Commission devant divers tribunaux des droits de la personne et cours de justice, le personnel des services juridiques examine les causes et les décisions de la Commission, tient celle-ci au courant des questions judiciaires et l'informe des répercussions juridiques de ses prises de position. Chaque année, le personnel donne un certain nombre de conférences sur les droits de la personne. Le **Greffier du tribunal** assure entre autres, les services de soutien nécessaires à la tenue des audiences.

Le cabinet du secrétaire général assure les services administratifs à la Commission. L'instruction et le règlement des plaintes constituent les principales responsabilités de la **Direction du traitement des plaintes**, qui élabore des normes et des méthodes d'enquête, voit à la formation des enquêteurs, examine les cas pour s'assurer qu'on y respecte des normes uniformes, et transmet les dossiers à la Commission pour décision. Un service spécial de la Direction s'occupe de quelques 100 cas que la Commission soumet chaque année à des conciliateurs. En 1988, la vaste gamme des nouvelles responsabilités qui lui sont échues dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, de même que les pressions de plus en plus fortes qui se sont exercées sur elle afin qu'elle accélère les choses au chapitre de la partie salariale, ont poussé la Commission à mettre sur pied un service distinct, la **Direction de l'équité en matière d'emploi et de la partie salariale**, pour tenir compte du volume de travail accru.

De même, la **Direction des opérations régionales** a été créée afin de coordonner les travaux des sept bureaux régionaux de Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver. Les bureaux régionaux assurent un service d'information à l'intention du grand public et entendent les doléances des particuliers. Lorsque ces demandes de renseignements deviennent des plaintes officielles, un enquêteur est chargé du dossier et mène une enquête complète. Les bureaux régionaux s'occupent de toutes les enquêtes, sauf lorsqu'il s'agit de plaintes concernant l'équité en matière d'emploi ou la partie salariale. Chaque bureau est aussi pourvu d'un programme de communications qui assure un lien précieux entre la Commission et les groupes d'intérêt, les employeurs et les fournisseurs de services. L'an dernier, les bureaux régionaux ont reçu 45 692 demandes de renseignements et accepté 712 plaintes officielles.

C'est à la **Direction des communications** qu'il incombe de mettre en œuvre et d'évaluer les programmes destinés à mieux faire connaître la Loi. Ses principaux objectifs sont de diffuser de l'information sur la façon dont les Canadiens peuvent se prévaloir de la protection offerte par la Loi, et d'expliquer le rôle global de la Commission. Le personnel de la Direction est aussi chargé de produire et de distribuer des documents d'information réguliers, tels le rapport annuel et le bulletin *Dossier*, les communications de presse, les discours, les énoncés de politique et les publications spéciales.

La commémoration du 40^e anniversaire de la signature de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* a été l'événement principal de 1988, que l'on a souligné par la publication d'une affiche et d'une brochure intitulée *L'égalité dans la différence*. Des exemplaires en ont été distribués aux parlements, aux employeurs, aux groupes d'intérêt, aux gens d'affaires, aux bibliothèques publiques et aux missions canadiennes à l'étranger. Le public peut aussi s'en procurer en écrivant à la Direction.

La **Direction de la recherche et des politiques** suit l'évolution de la situation dans le domaine des droits de la personne sur les scènes nationale et internationale et élabore des énoncés de principe qui sont soumis à l'approbation de la Commission. Elle donne aussi des avis sur les répercussions de décisions parti-

Encourager la réflexion publique sur les questions de droits de la personne et promouvoir les changements sociaux : voilà quelques-unes des tâches les plus importantes des commissaires et des cadres supérieurs de la Commission. Comités parlementaires et comités de rédaction, chefs d'entreprise et sous-ministres, représentants des employés, groupes d'intérêt, façonneurs de l'opinion et Canadiens en général ont tous un rôle crucial à jouer en vue de faire mieux comprendre les principes relatifs aux droits de la personne et d'éliminer les causes de la discrimination qui sont liées aux attitudes et aux structures.

En 1988, le président de la Commission a visité toutes les provinces, y rencontrant des chefs de file du monde des affaires, des membres de la magistrature, des commissaires provinciaux et diverses associations de consommateurs, d'employeurs et d'employés. Des groupes de défense des droits des personnes handicapées, des minorités visibles, des femmes, des autochtones, des personnes âgées et de nombreux autres qui sont aux prises avec des pratiques discriminatoires ont eu la chance de lui faire directement leurs observations.

Le président et ses collègues ont aussi rendu visite à d'importants employeurs dans le cadre de l'effort de collaboration déployé pour discuter des initiatives et des chiffres relatifs à l'équité en matière d'emploi avec ceux à qui incombe sur-tout la responsabilité d'appliquer la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Dans ses allocutions devant les hommes d'affaires, il a souligné la nécessité d'assurer l'égalité pour tous et d'alléger la réglementation, insistant en outre sur le besoin de partenariats et de solutions de rechange plus expéditives et plus pratiques au processus parfois tortueux d'enquête sur les plaintes.

À la fin de l'été, Mme Rita Cadieux, qui était vice-présidente depuis 1977, a quitté la Commission au terme de son second mandat. Mme Cadieux, infatigable promotrice des droits de la personne, a apporté à la Commission un intérêt spécial pour les droits des immigrantes, l'équité en matière d'emploi et la parité salariale. La seconde vice-présidente de la Commission est Mme Michéle Falardeau-Ramsay, ancien chef de la Commission d'appel de l'immigration. Mme Ramsay a œuvré pendant un certain nombre d'années dans les domaines des relations industrielles et des relations de travail, de même que dans le monde universitaire. Depuis son arrivée à la Commission, elle s'est rendue dans différentes régions du pays afin d'y prendre la parole devant divers groupes de défense des droits de la personne, notamment sur l'équité en matière d'emploi.

En plus de ses deux membres à temps plein, la Commission compte actuellement six membres à temps partiel, qui sont nommés pour trois ans. Deux nouveaux membres sont arrivés en 1988 : Mme Mary Louise Dickson, avocate et directrice de l'Association canadienne des parapégiques, de Toronto; et M. William A. Collins, de St. John's, qui est également avocat et ancien président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador. Au cours de l'année, Mme Doreen Winkler, de Toronto, a quitté ses fonctions de commissaire à temps partiel pour devenir membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Une situation qui semble particulièrement ironique à ce sujet est celle des membres du personnel militaire qui peuvent actuellement être congédiés pour toute déficience susceptible d'accroître le « risque réel » en cas de combat. Préendre que nos forces armées ne peuvent tolérer, dans leur effectif de plus de 85 000 membres, aucune personne qui ne soit pas apte à affronter toutes les rigueurs du combat, alors qu'en fait bon nombre sont affectées à toutes sortes d'activités qui n'ont pas grand-chose à voir avec le combat comme tel, nous semble faire fi de la réalité et du bon sens. De telles affirmations contredisent les principes relatifs aux droits de la personne, car elles rabaisent la dignité individuelle de personnes en les privant de la chance de servir leur pays. Il s'agit en effet de personnes qui, bien souvent, pourraient bénéficier d'adaptations raisonnables pour l'exercice de leur propre emploi ou d'un autre sans perte réelle d'efficacité pour l'entreprise. Par respect pour un principe qui nous semble forcer les limites extérieures de la probabilité, des carrières sont sacrifiées et des personnes se retrouvent diminuées.

En matière de droits de la personne, les mots clés sont « égalité des chances ». Tout différents soyons-nous les uns des autres, nous avons tous le même droit inné à l'égalité des chances. C'est lorsqu'on fait pencher injustement la balance institutionnelle contre nous que notre sens de la justice se révolte. Les appels à l'amélioration de la nature humaine peuvent aider, mais ils ont tendance à laisser intacte la partialité sous-jacente. Il nous faut espérer qu'à la longue, l'effet cumulatif des décisions rendues dans les cas individuels fera diminuer cette partialité et nous rapprochera un peu plus d'une structure permanente de véritable égalité de chances pour tous.

L'affaire Taylor et le Western Guard Party c. la Commission canadienne des droits de la personne soulève la question de savoir si les dispositions de la Loi interdisant la communication de messages haineux par téléphone sont contraires aux dispositions relatives à la liberté d'expression que renferme la *Charte canadienne des droits et libertés*. M. Taylor et le Western Guard Party ont été reconnus coupables d'actes discriminatoires après avoir diffusé par téléphone des messages enregistrés incitant à la haine. Le tribunal leur a ordonné de mettre fin à cette pratique. La Commission a déposé l'ordonnance du tribunal devant la Cour fédérale du Canada afin qu'elle soit considérée comme un jugement de cette cour. Ayant continué à diffuser leurs messages haineux, M. Taylor et le Western Guard Party ont été reconnus coupables d'outrage au tribunal. M. Taylor a été condamné à un an de prison et le Western Guard Party, à une amende de 5 000 \$. L'impasse persistant après la libération de M. Taylor, les démarches visant à le faire condamner à nouveau pour outrage au tribunal furent interrompues après qu'il eut invoqué la Charte pour contester la constitutionnalité de l'article 13 de la Loi. Deboutés par la Cour d'appel fédérale, M. Taylor et le Western Guard Party interjetèrent appel devant la Cour suprême, où la cause est en suspens.

Dans le domaine des droits de la personne, il est parfois plus facile d'évaluer les gains en termes de décennies que d'années. Il faut du temps même pour que les effets des victoires individuelles les plus remarquables se fassent sentir sur une grande échelle. Personne n'ira jusqu'à prétendre, par exemple, que le harcèlement sexuel est chose du passé dans le secteur de compétence fédérale, mais depuis que la Cour suprême a statué sur l'affaire **Robichaud c. le Conseil du Trésor**, la responsabilité qui incombe à l'employeur d'assurer un milieu de travail exempt de discrimination est clairement établie, ce qui permet d'avoir une meilleure prise sur cette épineuse question. Ces améliorations progressives de la situation des droits de la personne ont un effet cumulatif de dissuasion à l'égard de la discrimination. Elles n'ont toutefois cet effet que si les gains particuliers obtenus sont traduits en politiques plus vigoureuses et en instruments plus fiables de contrôle et de mise en œuvre.

Les décisions ne sont pas toutes aussi encourageantes que celle rendue dans l'affaire **Robichaud**. La décision **Mahon c. le Canadien Pacifique Ltée** (CP Rail) est de celles qui ont continué à avoir des répercussions plus ambiguës en 1988. La Cour d'appel fédérale avait conclu, en 1987, à la légitimité d'invoquer, en cas de plainte de discrimination contre une personne handicapée, une exigence professionnelle raisonnablement nécessaire pour éliminer un « risque réel » de préjudice grave pour l'employeur, les employés ou le grand public. Il s'agit d'une décision qui laisse peut-être sans réponse la question du sens à donner au terme « réel » en matière de risque. Il est irréaliste de vouloir éliminer tout risque; aucune action humaine n'est totalement dépourvue de risque. Les personnes handicapées, en particulier, arrivent souvent à s'accommoder très bien de degrés de risque qui déconcerteraient d'autres personnes. La décision Mahon retrouve la porte à de très vastes types de discrimination à cet égard. Plusieurs ont tenté d'en profiter en 1988.

AUTRES INSTANCES

dont elle est saisie à moins que celle-ci ait « été déposée après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la dernière des actions ou abstentions sur lesquelles elle est fondée, ou de tout délai plus long que la Commission estime indiqué dans les circonstances ». Dans une affaire de ce genre, **Tsai c. la Commission canadienne des droits de la personne**, la Cour a reconnu que la décision de statuer sur une plainte déposée en retard est discrétionnaire et que la Commission avait fait preuve de jugement en soupesant les raisons pour et contre l'ins-truction de la plainte. Mais elle a aussi dit à la Commission de prendre soin de motiver sa décision de façon concise et compréhensible.

Dans deux autres cas récents, les mis en cause s'en sont pris au système des tri-bunaux sous prétexte que la Commission et les tribunaux n'étaient pas suffisam-ment indépendants l'un de l'autre pour leur accorder une audience impartiale. Dans un cas, le plaignant alléguait s'être vu refuser une promotion et avoir été rétrogradé et traité d'une manière différente en raison de son origine ethnique, tandis que dans l'autre, la plaignante soutenait s'être vu refuser un congé de maladie payé et avoir été forcé de présenter une demande de prestations de maternité dans le cadre du régime d'assurance-chômage lorsqu'elle a eu des con-plications découlant de son accouchement. Les deux mis en cause ont demandé la Cour fédérale d'empêcher que l'on ne procède aux audiences, lesquelles sont en suspens.

La Commission elle-même a soumis une question de compétence à la Cour d'appel fédérale dans l'affaire **Singh et d'autres c. le ministère des Affaires extérieures et la CEIC**. Elle avait reçu, de la part de citoyens canadiens et de résidents permanents, plusieurs plaintes concernant le refus des fonctionnaires fédéraux soit de délivrer des visas de visiteurs à des parents se trouvant à l'étranger, soit de leur reconnaître le droit de parrainer des personnes en pro-vice de services visés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et que les vic-times présumées étaient à l'extérieur du Canada et échappaient à la compé-tence de la Commission. La Cour d'appel fédérale a rejeté ces arguments, statu-tant que la Commission devrait enquêter sur les plaintes et décider si elle avait compé-tence ou non une fois les faits connus.

Dans l'affaire **Espinel c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration**, qui portait également sur les formalités d'immigration, la Commission est intervenu relativement à une requête que l'avocat de la plaignante avait déposée devant la Cour fédérale en vue d'empêcher l'exécution d'une ordonnance d'expulsion tan-que ne serait pas réglée la plainte qu'elle avait déposée devant la Commission. Mme Espinel s'était plainte de discrimination lorsqu'on avait pris contre elle des mesures d'expulsion parce qu'elle avait fait de fausses déclarations au sujet de son état matrimonial afin d'entrer au Canada comme immigrante en provenance des Philippines. Elle prétendait avoir été forcée, du fait des conditions d'admis-sion, à faire ces fausses déclarations. Sa requête ayant toutefois été rejetée par la Cour fédérale, elle a été expulsée. La Commission poursuit son enquête dans cette affaire.

son guildé avaient signalé son handicap, le personnel de la société aérienne avait refusé de les croire, lui offrant un billet assorti d'une interdiction de consommer des boissons alcoolisées. Après de nouvelles discussions concernant son état, on refusa encore une fois de le laisser monter à bord de l'avion. La société aérienne a soutenu que le personnel ne faisait qu'appliquer sa politique touchant les passagers ivres ou perturbateurs et qu'il ne pouvait être tenu responsable si la déficience du plaignant n'était pas évidente. La Commission a émis l'avis qu'il n'était pas plus raisonnable de conclure à l'état d'ébriété qu'à la déficience et que le personnel devrait apprendre à distinguer les deux et à agir en conséquence. À notre avis, les personnes handicapées ne devraient pas faire l'objet de distinctions ou être obligées d'annoncer leur déficience pour éviter la discrimination. Devant l'échec des efforts de conciliation, la Commission a demandé la constitution d'un tribunal.

Dans l'affaire Anvari c. la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le plaignant prétendait avoir été victime de discrimination parce que la CEIC avait refusé de lui accorder le statut d'immigrant en raison de sa déficience. D'après la *Loi sur l'immigration*, une personne n'est pas admissible au Canada si sa déficience est grave au point de constituer un danger pour la santé publique ou d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. M. Anvari, qui souffrait des séquelles de la polio, s'était fait dire qu'il était inadmissible parce qu'il avait besoin d'une opération coûteuse et peu facile à obtenir. Le tribunal est arrivé à la conclusion que la *Loi sur l'immigration* n'entraînait pas en conflit sur ce point avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne* : l'exclusion prévue par la *Loi sur l'immigration* pourrait constituer un motif justifiable moyennant preuve à l'appui. De l'avis du tribunal, toutefois, la CEIC n'avait pas prouvé que l'admission de M. Anvari pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. C'est pourquoi le tribunal a ordonné à la CEIC de le considérer comme immigrant et de lui payer certains de ses frais médicaux tout en lui versant 3 000 \$ pour préjudice moral. Le ministère a demandé à être entendu par un tribunal d'appel.

Dans l'affaire **Association canadienne des paraplégiques c. le Directeur général des élections et les présidents d'élection**, des plaintes ont été déposées contre le Directeur général des élections et un certain nombre de présidents d'élection du Manitoba, alléguant que des handicapés moteurs membres de l'association des plaignants avaient trouvé que certains bureaux de scrutin ne leur étaient pas accessibles aux élections fédérales de 1984. Dans une décision préliminaire, le tribunal a statué que le Directeur général des élections jouissait de l'immunité parlementaire et que l'on ne devrait retenir que les plaintes visant les présidents d'élection des circonscriptions où les électeurs ont trouvé les bureaux de scrutin inaccessibles. La Commission en a appelé de cette décision devant la Cour fédérale. La Commission n'a pas nécessairement le dernier mot. Par exemple, sa décision de rejeter une plainte peut être contestée devant la Cour d'appel fédérale. Un certain nombre de ces décisions ont été ainsi contestées en 1988. Plusieurs plaignants ont contesté la décision de ne pas faire enquête sur leurs plaintes parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après l'acte discriminatoire en question. Ce que la Loi dit en réalité, c'est que la Commission statue sur toute plainte

La Loi prévoit également un moyen de défense contre une plainte de discrimination lors de la prestation de services. Suivant les mêmes grandes lignes qu'en matière d'emploi, une entreprise pourrait, pour expliquer son refus de fournir un service, invoquer une exigence professionnelle justifiée, mais celle-ci doit être prouvée, démontrable objectivement et non fondée sur une hypothèse arbitraire. Dans une cause soumise à la Commission en 1988, une société aérienne avait refusé un passager parce que le personnel l'avait cru en état d'ébriété alors qu'il était en réalité aveugle. Ses mouvements manquaient d'assurance et il était assisté d'un guide à l'aéroport. Le plaignant a déclaré que malgré le fait que lui-même e

L'une des affaires les plus controversées de l'année, **Gaetz c. le ministère de la Défense nationale**, a soulevé une question qui pourrait être particulière-ment lourde de conséquences. Le plaignant a soutenu que les Forces armées canadiennes s'étaient rendues coupables de discrimination en le congédiant parce qu'il était diabétique. La Commission avait tendance à partager le même avis : en tant que diabétique dont la maladie était contrôlée, M. Gaetz était parfaitement capable d'exercer des fonctions normales en temps de paix. Le ministère a toutefois fait valoir que tout le personnel militaire doit être apte au combat et que, du fait de sa déficience, M. Gaetz mettrait en danger sa propre personne, celle de ses collègues de travail ou des membres du public s'il devait participer à des combats, réels ou simulés. Un tribunal des droits de la personne a rejeté la plainte en septembre, mais la Commission en a appelé de la décision devant un tribunal d'appel.

Dans le cas d'un camionneur qui s'était vu refuser un emploi parce qu'il était borgne, l'entreprise a soutenu qu'une personne ne voyant que d'un oeil ne peut conduire en toute sécurité. Elle n'a toutefois pas réussi à produire des preuves empiriques à l'appui de son affirmation. D'autre part, le plaignant s'était vu accordé par le ministère des Transports de la province un permis de classe I autorisant à conduire des ensembles camions-remorques. Il avait aussi un dossier de conduite satisfaisant et il avait conduit sans encombre des véhicules sensiblement pour le compte d'autres employeurs. Aux yeux de la Commission, la norme fixée arbitrairement par l'entreprise constituait un outil moins valable de prévision du rendement du plaignant que son dossier de conduite individuel. Il ne s'agissait donc pas d'une exigence professionnelle justifiée. L'affaire a été soumise à un conciliateur qui tentera d'en arriver à un règlement.

souvent de déterminer si l'employeur peut invoquer une exigence professionnelle justifiée pour expliquer le refus ou l'exclusion d'une personne handicapée. D'après la jurisprudence actuelle, il ne suffit pas que l'employeur croit avoir une raison valable de ne pas confier un emploi donné à une personne handicapée. Pour invoquer de telles exigences, l'employeur doit disposer d'éléments de preuve clairs, solides et objectifs et établir que les membres de la catégorie de personnes exclues constitueraient pratiquement tous un risque réel pour eux-mêmes ou pour autrui s'ils occupaient l'emploi en question. (Il sera question plus loin dans le présent chapitre de ce que l'on entend par « risque réel » dans ce contexte.) L'employeur doit également être en mesure d'établir qu'il lui est impossible de procéder à des évaluations individuelles dans tous les cas et qu'il n'a d'autre choix que d'opter pour l'exclusion générale des personnes ayant certaines déficiences

Les plaintes de discrimination fondée sur la déficience dans le domaine de l'emploi ou de la prestation de services sont celles qui occupent le plus de place sur la liste des plaintes étudiées chaque mois par la Commission. Il s'agit le plus

sur ce point.

indiqué au chapitre II, la Commission est d'avis qu'il faudrait modifier la Loi contestée en vertu de la *Charte des droits et libertés*. Comme nous l'avons que la validité constitutionnelle de cette disposition (alinéa 15c) est actuellement prise était inacceptable aux termes des dispositions actuelles de la Loi, mais parce devant un tribunal, non pas parce que le moyen de défense invoqué par l'entre- fixent l'âge de la retraite à 65 ans. En l'espèce, la Commission a renvoyé l'affaire tien en fonction a été rejetée parce que les règles relatives au régime de pension suivre son travail pendant au moins deux autres années. Sa demande de main- mis à la retraite à l'âge de 65 ans même s'il se croyait tout à fait capable de pour- type (Patrick c. VIA Rail), un chaudronnier du secteur des chemins de fer a été « règle de l'âge normal de la retraite ». Dans l'une des différentes causes de ce Dans son libelle actuel, la Loi autorise la retraite obligatoire lorsque s'applique la

licencièrement, ainsi que 2 500 \$ pour préjudice moral. titre de la rémunération perdue et de l'intérêt couru à partir de la date de son déterminant dans le licenciement de M. Kearns, accorda à ce dernier 35 137 \$ au territoire. Le tribunal, fermement convaincu que le facteur âge avait joué un rôle a alors embauché un vendeur plus jeune pour s'occuper d'une partie du même était responsable n'offrait pas assez de possibilités de croissance. Le mis en cause qu'on n'avait plus besoin de ses services parce que le territoire de vente dont il comptait travailler jusqu'à l'âge de 70 ans. Il a ensuite reçu une lettre l'informant Un jour, prié de dire s'il avait l'intention de prendre sa retraite, il répondit qu'il prise l'avait prétendu. À l'âge de 69 ans, M. Kearns était un excellent vendeur- territoire de vente offrait trop peu de perspectives de croissance, comme l'entre- effectivement licencié M. Kearns en raison de son âge et non pas parce que son **Trucking Limited et le groupe BrazEAU** a conclu que l'employeur avait

P. Dickson Le tribunal chargé de faire enquête sur la plainte de **Kearns c. P. Dickson**

55 ans pour l'équipage de bord. La question a été soumise à un tribunal. celui de quelques autres professions spécialisées. L'âge de la retraite est fixé à certaines professions militaires, soit 24 ans dans le cas des pilotes et 33 ans dans moyenne. Or, le MDN fixe une limite d'âge maximale pour commencer à occuper que le MDN refusait de les employer en raison de leur âge, qui était de 51 ans en ports Canada avait conclu une entente qui les privait de possibilités d'emploi et de bord déposèrent des plaintes contre les deux ministères, alléguant que Trans- avant d'être licencié par le ministère des Transports. Vingt pilotes et huit agents les services de vols militaires. Le personnel ainsi déplacé fut déclaré excédentaire deux ministères, il ne devait y avoir aucune intégration de personnel civil dans vice au ministère de la Défense nationale. D'après l'entente intervenue entre les du ministère des Transports perdirent leurs postes par suite du transfert de ce ser- fut le cas lorsque les membres de l'équipage de bord du service de vols d'affaires recours à un tribunal devient pratiquement la seule façon de régler la plainte. Tel politique relative à l'âge à laquelle il tient obstinément. En pareille situation, le Il est rare que la conciliation réussisse lorsque le mis en cause applique une

causes dont la Commission avait été saisie ont fait l'objet de décisions judiciaires au cours de l'année. Dans l'affaire **Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada**, le tribunal a conclu que les plaignantes avaient été victimes de discrimination en ce sens qu'une disposition de la *Loi sur l'assurance-chômage* les avait empêchées de toucher des prestations d'assurance-chômage parce qu'elles travaillaient pour l'entreprise de leurs conjoints. La Cour d'appel fédérale a rejeté l'appel que le Procureur général du Canada avait interjeté de cette décision. De plus, en confirmant la décision rendue par le tribunal en faveur des plaignantes, la cour a précisé qu'en cas d'incompatibilité entre une disposition existante et une disposition séquentielle relative aux droits de la personne, cette dernière annule « implicitement l'autre disposition incompatible ». Le Procureur général a demandé l'autorisation d'appeler devant la Cour suprême.

Le tribunal des droits de la personne qui s'est penché sur l'affaire **Rinn et Russell c. Keewatin Air Limited** est arrivé à la conclusion que la société aérienne avait effectivement licencié l'un des plaignants, M. Russell, parce qu'il était marié et qu'elle jugeait préférable d'employer des célibataires comme pilote. La mise en cause s'est vu ordonner de lui verser 24 487 \$ pour perte de salaire et dommages-intérêts.

Dans l'affaire **Schap et Lagacé c. Les Forces armées canadiennes**, il s'agissait de savoir si, en exigeant que les occupants de logements familiaux soient mariés, les FAC faisaient de la discrimination à l'endroit de ceux qui, comme les plaignants, vivaient à l'époque en union de fait. Tout en arrivant à la conclusion que Schap et Lagacé avaient été victimes de discrimination en raison de cette union de fait, le tribunal s'était dit d'avis que cela n'avait rien à voir avec l'« état matrimonial » ou la « situation de famille » au sens que la Loi donne à ces expressions. La Cour d'appel fédérale a rejeté cette décision et a renvoyé l'affaire au tribunal afin qu'il trouve un dédommagement approprié.

L'agisme, comme le Comité parlementaire sur les droits de la personne a appelé ce phénomène, survient presque inévitablement dans un contexte d'emploi et soulève essentiellement deux questions. La première consiste à savoir si l'employeur n'aurait pas fait jouer, de façon directe ou indirecte, le facteur âge pour éliminer des candidats au stade de la présélection ou pour licencier des employés. (Quant à la seconde, elle consiste à déterminer s'il existe des motifs de sélection ou de rejet fondés sur l'âge qui répondront aux exigences imposées par la Loi.

Bien sûr, la discrimination fondée sur l'âge est en partie une question de perception. C'était le cas d'un technicien de télévision âgé de 40 ans, du Manitoba, qui s'était plaint qu'on lui avait refusé une mutation latérale à un poste de cameraman en Alberta en raison de son âge. Le candidat reçu était âgé de 24 ans et exerçait déjà le métier de cameraman. N'ayant rien trouvé qui lui aurait permis de conclure que l'âge était en ligne de compte dans la décision d'embaucher, la Commission a accepté les arguments de l'employeur tenant à démontrer que le candidat reçu était mieux qualifié que le plaignant. L'allégation de discrimination s'est révélée non fondée et la Commission a rejeté la plainte.

être mutée. De l'avis du tribunal, la formation avait été adéquate et les épreuves équitables; si elle n'a pas obtenu la mutation qu'elle désirait, c'était vraiment à cause de son rendement.

Tant les tribunaux que la Commission sont fréquemment appelés à se prononcer sur les responsabilités des employeurs à l'égard des employées qui sont enceintes ou qui demeurent à la maison pour s'occuper d'un nouveau-né. Dans l'affaire **McAlpine c. les Forces canadiennes**, les Forces canadiennes avaient refusé d'accorder un nouvel emploi pour une période déterminée à une femme enceinte qui était réserviste parce que leur politique leur interdisait d'engager des femmes enceintes. Le tribunal a jugé que la plaignante aurait été capable de s'acquitter des tâches de bureau au cours de la période pour laquelle elle aurait été engagée. Il lui a donc accordé une indemnité s'élevant à 3 494,45 \$ pour le manque à gagner et 700 \$ pour préjudice moral, ainsi que les prestations d'assurance-chômage auxquelles elle aurait eu droit si elle avait obtenu cet emploi. Toutefois, ce dernier point est actuellement à l'étude devant la Cour d'appel fédérale.

Le tribunal qui s'est penché sur les plaintes de **Poliquin, Mongrain et Labelle c. le ministère de la Défense nationale** a conclu que l'employeur n'avait pas

fait preuve de discrimination fondée sur le sexe en refusant de réembaucher trois femmes qui ne se seraient pas présentées au travail parce qu'elles souhaitaient demeurer à la maison pour s'occuper de leur nouveau-né. Selon le tribunal, il était essentiel que ces femmes soient disponibles pour le travail étant donné qu'elles étaient suppléantes dans une école de langue. Dans cette cause, la pré-sence sur le lieu de travail pendant toute la durée de leur emploi pour une période déterminée a été considérée comme une exigence professionnelle justifiée. Mme Mongrain a demandé que cette décision soit soumise à un tribunal d'appel.

La ligne de démarcation entre la discrimination fondée sur le sexe et la discrimination fondée sur l'état matrimonial n'est pas toujours claire. Chose certaine, ce sont plus souvent les femmes que les hommes qui font les frais de ces distinctions.

Dans l'affaire **Cashin c. la Société Radio-Canada**, une allégation de discrimination fondée sur le sexe a été rejetée au stade préliminaire d'une série de démarches qui ont duré sept ans et ont abouti, en 1988, à la décision de la Cour suprême de refuser le droit d'appel à la SRC. Durant les dernières années, on s'était donc appliqué surtout à déterminer si l'employeur, la Société Radio-Canada, avait eu raison de se préoccuper à ce point de l'identité et de la profession du mari de Mme Cashin. La Société avait refusé de renouveler le contrat de la plaignante à titre de journaliste parce que son mari était devenu membre du conseil d'administration de Pétro-Canada et qu'elle était inquisite, parait-il, de la réaction que les auditoires pourraient avoir devant une apparence de conflit d'intérêt. Il s'est révélé évident, lors des audiences devant la Cour d'appel fédérale, que Mme Cashin avait été traitée différemment non seulement parce qu'elle était mariée, mais également parce qu'elle portait le nom de son mari et que la Société croyait qu'il pourrait y avoir risque de conflit d'intérêt dans les fonctions officielles remplies par ce dernier. À la fin de 1988, la question du dédommagement à Mme Cashin était toujours à l'étude.

La portée des expressions « état matrimonial » ou, au Québec, « état civil » a suscité maintes discussions parmi les juristes, et un certain nombre d'autres

Un autre tribunal des droits de la personne est arrivé à la conclusion, dans l'affaire **François c. Le Canadien Pacifique Ltée (CP Rail)**, que l'entreprise n'était pas responsable du harcèlement racial dont le plaignant avait été victime. L'allégation voulant que le poste de M. François ait été aboli du fait de la race de ce dernier n'a pas été jugée fondée; il existait à l'époque un besoin réel et général de réduire le personnel en raison des compressions budgétaires. M. François n'avait pas moins été victime de harcèlement racial de la part d'une personne non identifiée. En l'occurrence, toutefois, l'entreprise avait non seulement considéré cet acte comme inacceptable, mais elle avait également tenté d'en atténuer les effets en procédant à une enquête appropriée et en indemnisant M. François pour les pertes qu'il avait subies.

Des questions importantes que la Commission a choisies de soumettre directement à un tribunal découlaient du dépôt de plusieurs plaintes contre la Church of Jesus Christ Christian Aryan Nations. On alléguait que l'église était responsable de la communication par téléphone de messages haineux contre certains groupes raciaux et religieux, ce qui allait directement à l'encontre de la Loi. L'enquête de la Commission a révélé que les lecteurs qui composaient un numéro de téléphone donné, comme les y invitait une petite annonce parue sous la rubrique « messages personnels » d'un journal, entendaient des messages chaque semaine qui visaient carrément à dénigrer différents groupes. Le mis en cause n'a pas assisté aux audiences, qui ont eu lieu en octobre et en novembre. Le tribunal prononcera son jugement en 1989.

Les deux formes les plus courantes de plaintes de discrimination fondée sur le sexe à être soumises à la Commission concernent l'emploi et la répartition inéquitable de certains avantages. Les décisions peuvent, évidemment, aller dans un sens ou dans l'autre.

Dans le cas d'une femme chef de service qui s'était plainte d'être moins bien rémunérée, depuis plusieurs années, que ses collègues masculins pour des fonctions équivalentes, une évaluation objective a révélé que ses responsabilités équivalaient tout à fait à celles des autres chefs de service. L'employeur a accepté de porter la rémunération de la plaignante au niveau de celle des autres et de lui verser 10 000 \$ au titre de traitement rétroactif.

Un tribunal des droits de la personne a rendu une décision connexe dans l'affaire **O'Connell, Chirka et Oxendale c. la Société Radio-Canada**. Les trois femmes concernées estimaient que Radio-Canada leur avait refusé des affectations spéciales — et la chance d'être rémunérées aux taux des heures supplémentaires — dans un domaine de travail technique. Jugant que la Société les avait empêchées de poursuivre leur carrière jusqu'à la limite de leurs capacités personnelles, le tribunal leur a accordé des sommes allant de près de 5 000 \$ à plus de 9 000 \$ pour les dédommager des chances ratées, du manque à gagner et des préjudices moraux subis.

Un autre tribunal est arrivé à la conclusion, dans l'affaire **MacInnis c. la Commission des chemins de fer nationaux du Canada** que la plaignante n'avait pas prouvé que c'est en raison de son sexe qu'elle n'avait pas reçu la formation ou passé les examens nécessaires en vue d'un emploi auquel elle désirait

objectif : venir à bout d'un désavantage historique dans le domaine de l'emploi et assurer au public un service plus représentatif. Comme il avait été établi que les autochtones étaient nettement sous-représentés dans les postes de surveillance et d'encadrement au sein du gouvernement et que le candidat reçu était qualifié, la Commission, estimant que l'employeur appliquait un programme spécial du genre de ceux prévus par la Loi, a rejeté la plainte.

C'est aussi d'emploi qu'il s'agissait dans le cas d'un homme de race noire qui avait postulé un poste de membre régulier dans la GRC. On lui avait dit qu'il n'avait ni l'âge ni l'expérience nécessaires et qu'il devrait présenter une nouvelle demande dans deux ans. Après avoir acquis cette expérience au sein de la police militaire, il s'était adressé à nouveau à la GRC pour obtenir un poste de gendarme spécial, mais sa demande avait été de nouveau rejetée. Cette fois-là, on lui avait signalé que le rejet était attribuable à des déclarations faites durant sa première entrevue.

Niant avoir fait de telles déclarations, il a déposé une plainte alléguant que le rejet était fondé sur une interprétation de ses réponses inspirée par des motifs raciaux. L'enquête a confirmé ces allégations et, dans le cadre d'un règlement obtenu par voie de conciliation, la GRC a accepté d'inviter le plaignant à se porter de nouveau candidat à un emploi comme gendarme spécial ou membre régulier. Elle a aussi convenu de ne pas retenir, lors de l'étude de sa nouvelle demande, les raisons invoquées les deux fois précédentes pour lui refuser un emploi. Comme condition essentielle du règlement, la GRC a accepté d'antidater la plainte du plaignant sur la liste d'attente nationale à la date de sa deuxième demande d'emploi.

La responsabilité de l'employeur à l'égard du harcèlement faisait l'objet du litige dans l'affaire **Hinds c. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada**. Un tribunal des droits de la personne a en effet jugé la CECI responsable du harcèlement racial exercé à l'égard d'un employé de race noire, même si l'on n'est pas parvenu à déterminer l'identité du harceleur. M. Hinds, qui travaillait pour la CECI depuis longtemps, avait reçu, par courrier interne une lettre anonyme renfermant des propos injurieux à son endroit. Le tribunal a tenu la CECI responsable non pas de l'incident lui-même, mais essentiellement d'avoir négligé de mener une enquête véritable ou de prendre des mesures afin d'atténuer les repercussions de l'incident sur M. Hinds. Ce dernier s'est vu accorder 7 154,35 \$ au titre de la rémunération qu'il aurait touchée si l'expérience ne l'avait pas poussé à prendre sa retraite prématurément, de même que 4 000 \$ pour le préjudice moral subi.

Dans le cadre d'un règlement intervenu au stade de la conciliation, un employé de Voyageur Colonial a également obtenu 1 000 \$ au titre de ses frais de justice et 3 000 \$ en dédommagement du préjudice attribuable au harcèlement racial exercé par son surveillant et au manquement de la part de l'entreprise de remédier à la situation en dépit du fait que la direction en avait été informée. Outre qu'elle a versé ces indemnités, l'entreprise a mis à jour sa politique de non-discrimination afin d'imputer aux gestionnaires et surveillants la responsabilité de tels actes.

sensibiliser davantage à la nature et aux effets de la discrimination.

Au cours d'une année donnée, la Commission reçoit entre 400 et 700 plaintes. A fil des ans, la tendance à cet égard se modifie, parfois progressivement et parfois plus radicalement, à mesure que de nouvelles questions surgissent, que les groupes d'intérêt intensifient leur action et que la jurisprudence s'enrichit. Dans le présent chapitre, nous passerons en revue les principales questions qui ont fait l'objet d'une enquête ou d'une décision en 1988. On y constatera comment le travail relatif aux droits de la personne, au niveau fédéral, a changé de cap. Les motifs de sa décision.

L'enquête comme telle constitue la seconde étape importante du travail de la Commission. À l'occasion, le plaignant et le mis en cause en arrivent à un règlement durant l'enquête ou même avant que celle-ci ne débute vraiment. Plus souvent, le processus se poursuit jusqu'à ce que l'enquêteur ait la version la plus complète de chacune des parties et autant de preuves à l'appui qu'il faut pour soumettre le cas à la Commission. Cette dernière décide alors s'il y a lieu de prendre de nouvelles mesures. Si la Commission est persuadée que oui, elle peut choisir l'une des deux options suivantes : renvoyer l'affaire à un conciliateur qui tentera d'en arriver à un règlement convenable avec les parties ou, en cas d'échec ou d'impossibilité de la conciliation, demander la constitution d'un tribunal des droits de la personne pour trancher le litige.

À mesure que les plaintes sont réglées au fil des ans, l'interprétation tant pratique que judiciaire de la Loi est perfectionnée, de même que, nous l'espérons, la capacité de la Commission de rendre justice au regard des conflits humains souvent troublants qui lui sont soumis. Les plaintes ne rencontrent pas toutes les exigences prévues pour établir qu'il y a eu discrimination, mais qu'elles y satis- fassent ou pas, elles servent à la mise au point d'importants critères sociaux et juridiques pour vérifier dans quelle mesure notre égalité des chances est vraiment une égalité.

Il n'est pas rare, dans le domaine des droits de la personne, qu'un droit soit mis en opposition avec un autre. La Loi autorise le recours à des programmes spé- ciaux pour compenser les désavantages que certains groupes ont subis par le passé. Ces activités de rattrapage vont inévitablement à l'encontre des aspirations de groupes mieux établis. Il en fut ainsi dans le cas d'un candidat à un poste de contremaître au sein d'un gouvernement territorial, qui a été supplanté par un postulant autochtone. Dans sa politique d'embauchage d'autochtones, le gouver- nement accordait la préférence aux autochtones qualifiés. Il visait ainsi un double

Sans être officiellement partie à cette étude, la Commission y a participé à titre d'observatrice afin de s'assurer du respect des exigences de la Loi. En attendant les résultats de l'étude, la Commission a aussi accepté de ne pas donner suite aux plaintes collectives déjà déposées lors du lancement de celle-ci ou aux autres qui le seraient durant sa réalisation. Deux plaintes demeurent ainsi en suspens, l'une déposée au nom d'environ 50 000 employés du groupe des commis aux écritures et l'autre, au nom d'environ 1 500 membres du groupe des sciences infirmières. Quatre autres règlements déjà intervenus sont considérés comme provisoires en attendant que l'issue de l'étude soit bien claire.

Le rôle de la Commission par rapport au comité mixte est certes délicat. N'oublions pas toutefois qu'il s'est déjà écoulé quatre ans et qu'il reste encore beaucoup à faire pour mettre sur pied un programme convenable de lutte contre les injustices fondées sur le sexe, sans parler de leur élimination. En fait, les choses ont progressé à pas de tortue : l'étude a pris beaucoup plus de temps que prévu et elle n'est pas encore terminée. Il ne fait aucun doute que cela rend encore plus incertaine la possibilité de voir les choses évoluer favorablement du côté du secteur privé. Si la partie salariale ne peut devenir réalité dans la fonction publique fédérale, quelles sont ses chances ailleurs?

La lenteur du processus ne crée pas seulement une mauvaise impression, elle projette une ombre sur la sincérité de l'engagement du gouvernement à l'égard de la notion même de partie salariale. La vérité semble être que les répercussions, économiques ou autres, du passage même le plus consensuel et le plus graduel à un régime de partie salariale sont si complexes et d'une si grande portée que les fonctionnaires ont tendance à repousser le jour funeste. La Commission est consciente de l'ampleur de la tâche et des coûts susceptibles d'en découler; cela étant dit, toutefois, elle ne voit aucun avantage à faire traîner les choses. Ou bien le gouvernement est sérieux au chapitre de la partie salariale ou bien il ne l'est pas.

La situation n'est pas plus satisfaisante au gouvernement fédéral. Lenteurs administratives et querelles bureaucratiques inévitables, plutôt que véritables progrès vers la parité salariale, demeurent jusqu'ici l'image de marque du programme. Le gouvernement et les partis d'opposition se sont engagés dès 1984 à étudier l'ampleur de la disparité salariale fondée sur le sexe dans la fonction publique prendre des mesures correctrices. Cet engagement a été réitéré dans le discours du trône de 1985, et les agents négociateurs des employés de la fonction publique ont été invités à se joindre au gouvernement pour effectuer une telle étude. Un comité mixte syndical-patronal (le Comité mixte syndical-patronal sur la mise œuvre de la parité salariale) a donc commencé la planification de cette étude en 19

INITIATIVE MIXTE SYNDICALE-PATRONALE

un vaste programme d'équité en matière d'emploi. ou proposée dans les lois sur l'équité en matière d'emploi permettront d'instaurer législatives s'inspirant de la ligne de conduite suivie par d'autres gouvernements comme nous l'avons signalé au chapitre II, que seules des modifications avec la collaboration du ministère, mais nous demeurons fermement convaincus cadre des modalités actuelles, et nous ferons ce qu'il sera possible de faire ment sur les résultats. Des progrès peuvent être accomplis petit à petit dans le ministère à procédé à une évaluation de cet arrangement et se penche actuellement- était toutefois d'ordre plutôt statistique, sans mention de noms d'employeurs. L'en vue d'une éventuelle plainte. L'information que nous avons reçue jusqu'ici venir à la Loi, et transmettre les renseignements pertinents à la Commission ministère peut montrer du doigt les employeurs qu'il soupçonne de contre- *canadienne sur les droits de la personne*. En cas de non-conformité, le destiné à encourager les employeurs à se conformer volontairement à la Loi À l'heure actuelle, Travail Canada applique un programme de sensibilisation à la Commission.

s'acquitter de son obligation de rendre compte des actes discriminatoires ne semble pas clair pour le moment, c'est la manière dont le ministère devrait pour vérifier si les employeurs se livrent à des actes discriminatoires. Ce qui intéressent les employés. Et ils peuvent effectivement invoquer leurs pouvoirs personnel et autres documents relatifs aux salaires et aux autres questions de Travail Canada sont en effet autorisés à examiner les livres, registres du permet-il pas d'atteindre l'objectif que nous visons? Pas tout à fait. Les inspecteurs *les droits de la personne* constituait une infraction au Code. Ce pouvoir ne Canada à faire « comme si » la violation de l'article 11 de la *Loi canadienne sur* Cependant, le *Code canadien du travail* autorise les inspecteurs de Travail

être facilement étendu aux autres. touche qu'un groupe ou un particulier bien précis et que son règlement ne peut si elle le pouvait, le recours au dépôt de plaintes comme tel ne pourrait pas employer se conforme effectivement au principe de la parité salariale. Et même impasse. À toutes fins utiles, il lui est impossible d'établir convenablement si un

Justu'ici, tous les progrès réalisés dans le domaine de la partie salariale ont découlé du dépôt, la plupart du temps par les syndicats, de plaintes individuelles. On peut se demander pourquoi il en est ainsi alors que la Commission elle-même est autorisée à déposer des plaintes. La réponse est que, si la Commission peut déposer une plainte lorsqu'elle a des « motifs raisonnables » de croire qu'un établissement se livre à des actes discriminatoires, ses enquêteurs n'ont aucun pouvoir légal leur permettant d'établir de tels motifs; ils ne peuvent, par exemple, effectuer des inspections ou examiner les plans d'évaluation des emplois ou de rémunération utilisés par les employeurs. S'il faut des motifs raisonnables pour déposer une plainte et si il n'est possible de faire la preuve de l'existence de motifs raisonnables qu'une fois la plainte déposée, la Commission se retrouve dans une

COLLABORATION AVEC TRAVAIL CANADA

Nous aimerions pouvoir partager ce point de vue. Selon nous, il est clair que, sans réelle obligation d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'équité salariale, les employeurs continueront à s'y conformer qu'avec peu d'enthousiasme. Les résultats sont illustrés ci-dessous.

Le dépôt de plaintes n'est toutefois pas le seul moyen d'assurer le respect de la loi. La principale caractéristique de la solution retenue ailleurs, au Manitoba et en Ontario par exemple, c'est d'exiger que les employeurs éliminent toute disparité fondée sur le sexe et démontrent qu'ils se conforment à la loi. La Commission a donc recommandé en 1987 de modifier l'article 11 de la Loi de manière à exiger que les employeurs élaboreront et mettent en œuvre des systèmes d'évaluation des emplois et de rémunération qui éliminent cette forme de discrimination fondée sur le sexe. Jusqu'ici, le gouvernement a adopté comme position qu'il n'est pas nécessaire de changer quoi que ce soit ou, pour reprendre les termes du ministre responsable, qu'il serait « prématuré de prendre une nouvelle orientation alors que les choses sont nettement en train de s'améliorer considérablement ».

De l'avis de la Commission, cette façon de procéder n'est pas satisfaisante. Le recours au dépôt de plaintes peut être efficace lorsque la discrimination est exceptionnelle et qu'elle peut être reconnue comme telle et faire l'objet de mesures de redressement. Mais l'expérience nous a appris que dans certains secteurs, les injustices salariales fondées sur le sexe sont la règle plutôt que l'exception. Le dépôt de plaintes et les enquêtes ne peuvent, seuls, résoudre ce genre de problème.

Malgré les difficultés, le Parlement et un certain nombre de législatures provinciales ont souscrit d'une façon ou d'une autre au principe de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes. Il s'agit de donner effet à ces engagements, et le choix des moyens n'est pas illimité. Le Parlement, quant à lui, a opté pour la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La loi qualifie d'« acte discriminatoire » le fait de pratiquer la disparité salariale pour des fonctions équivalentes, prévoit des critères pour établir l'équivalence des fonctions (capacités, efforts, responsabilités et conditions de travail) et en reste ensuite là, supposant manifestement que l'instruction des plaintes, son principal mode d'action, suffira à régler la situation.

PARTIE SALARIALE

À la fin de l'année, un groupe de Toronto représentant les personnes handicapées a déposé auprès de la Commission des plaintes alléguant que neuf entreprises avaient fait preuve de discrimination à l'égard de ces dernières dans leurs pratiques d'embauchage. Les neuf compagnies en cause sont la Banque de commerce canadienne impériale, la Banque de Montréal, la Banque Royale du Canada, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Toronto-Dominion, Bell Canada, la Société Radio-Canada, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et la Société canadienne des postes. Pour utiliser les ressources disponibles à meilleur escient et pour toucher un éventail plus large d'employés, la Commission a profité de l'enquête sur ces plaintes pour proposer l'examen simultané du traitement réservé par ces entreprises à d'autres groupes désignés.

Six mois après avoir obtenu toutes les données pertinentes, la Commission a entrepris un examen détaillé des pratiques d'emploi de dix-neuf organismes de la sphère de compétence fédérale. Ces organismes représentaient, au total, environ 445 000 employés, soit quelque 48 p. 100 de tous les employés que la Commission se propose d'englober.* La Commission avait aussi entrepris de communiquer avec le reste des employeurs qui sont assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ou à la politique du Conseil du Trésor relative à l'équité en leurs propres systèmes d'emploi. Tout cela, bien sûr, n'est guère qu'un début. Avec la collaboration de tous les intervenants, nous comptons toutefois être en mesure, dans un an, de faire état de résultats plus substantiels, ainsi que de nos observations sur les lacunes qui subsisteront et sur la façon d'y remédier.

Le principe de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes est plus complexe qu'il n'y paraît : même s'il est reconnu que les échelles salariales d'aujourd'hui reflètent les stéréotypes sexistes d'hier et, par le fait même, la tendance à sous-estimer le « travail des femmes », la manière de s'y prendre pour corriger les injustices qui en découlent est beaucoup moins évidente. Même si beaucoup de gens acceptent le principe de la parité salariale, on s'entend moins bien sur la façon de le traduire en un juste processus de rajustement des salaires. Lorsque deux groupes — l'un à prédominance féminine et l'autre à prédominance masculine — font essentiellement le même travail ou le même genre de travail pour le même employeur, et que seulement les salaires sont différents, la solution peut être assez évidente. Mais lorsque deux groupes de ce genre font un travail dissimilable, en application de conventions collectives différentes et selon des horaires différents, par exemple, les réponses à des questions comme la valeur relative de leur travail et la rémunération à leur verser, sont loin d'aller de soi.

* Les entreprises réglementées par le gouvernement fédéral et qui tombent sous le coup de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* comptent environ 590 000 employés, tandis que la politique du Conseil du Trésor vise 215 000 fonctionnaires et que le troisième groupe comprend environ 120 000 employés.

Comme première démarche, la Commission a décidé, en octobre, d'inviter onze employeurs, y compris cinq ministères fédéraux, à participer avec elle à un examen de leurs systèmes d'emploi et de leurs données relatives à l'équité. Ce sont : les ministères des Transports, de la Défense nationale, des Pêches et Océans, du Revenu (impôt) et des Affaires extérieures; du côté du secteur privé, la Banque nationale du Canada, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Canadien Pacifique Express et Transport, Denison Mines, Marline Atlantic S.C.C. et le Saskatchewan Wheat Pool. Tous les employeurs ont réagi favorablement à cette demande de collaboration, et la Commission les aide à préciser leurs données sur les possibilités d'emploi offertes aux groupes désignés. Bien sûr, cela n'empêche nullement que l'on prenne d'autres mesures pour appliquer la Loi : les employeurs peuvent être tenus responsables des cas de non-respect de la loi, et des contestations judiciaires ou des plaintes de tiers sont non seulement prévisibles, mais ont en fait été amorcées.

OUVRIR DES HORIZONS NOUVEAUX

Un troisième groupe, également important, comprend les organismes publiques autres que la fonction publique comme telle ou les organismes réglementés par le gouvernement fédéral qui sont assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Font partie de ce groupe, qui compte quelque 120 000 employés, un certain nombre de petits organismes, mais également les Forces armées canadiennes, la GRC et le Conseil national de recherches. Nous écrivons actuellement aux chefs de ces organismes pour leur suggérer d'adopter essentiellement les mêmes systèmes de rapports et de planification que ceux prévus par la Loi, et leur signaler que la Commission surveillera leur rendement.

AUTRES ORGANISMES

- la situation des personnes handicapées n'est pas très reluisante au niveau des postes de cadres, de professionnels, de semi-professionnels et de surveillants, et elle est nettement inférieure à la moyenne pratiquement partout.
- les femmes professionnelles constituent moins du quart de la fonction publique, alors que leur taux de disponibilité estimatif s'élève à plus de 50 p. 100 à l'échelle nationale; même si l'on tient compte de certaines différences qui existent entre les emplois formant la catégorie professionnelle respectivement dans la fonction publique et dans la population active en général, il s'agit là d'un écart important;
- les minorités visibles, pour leur part, sont assez bien représentées dans la catégorie professionnelle, mais leur taux de représentation est négligeable dans la catégorie des cols bleus et bien inférieur à ceux de la main-d'œuvre à l'échelle nationale dans tous les autres domaines;
- la situation des personnes handicapées n'est pas très reluisante au niveau des postes de cadres, de professionnels, de semi-professionnels et de surveillants, et elle est nettement inférieure à la moyenne pratiquement partout.
- si l'on fait abstraction du ministère des Affaires indiennes et du Nord, le taux de représentation des autochtones fait une chute abrupte à un peu moins de 1 p. 100;

était marqué même dans des villes comme Winnipeg et Regina qui comptent une importante population autochtone. Dans des secteurs d'activité à haut risque tels que les mines et les chemins de fer, où l'on pourrait s'attendre à ce que les employeurs conservent les travailleurs qui deviennent invalides dans l'exercice de leur emploi en les affectant à d'autres fonctions, le pourcentage d'emploi des personnes handicapées était nettement inférieur au niveau acceptable.

En décembre, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration a déposé son premier rapport annuel au Parlement aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ce rapport fait la synthèse des données fournies par les employeurs et confirme en même temps de manière plus détaillée la sous-représentation de tous les groupes désignés et leur part de recrutements, de promotions et de cessations de fonctions en 1987. Au cours des prochains mois, la Commission s'appliquera à mettre le doigt sur les systèmes et pratiques d'emploi qui ont donné lieu à la situation actuelle et elle travaillera avec les employeurs à l'élimination de ces problèmes.

Comme le rapport de la CELC le signale, il est indispensable de procéder à une évaluation annuelle du rendement des employeurs tant pour déterminer l'efficacité de la Loi que pour proposer les modifications qui pourraient s'imposer. Tous les trois ans, à compter de 1991, un comité parlementaire est censé vérifier ce que la Loi a permis de faire dans la sphère de compétence fédérale pour que, dans notre société, personne ne soit privé d'emploi ou des avantages qui en découlent, pour des raisons autres que de capacité personnelle. Il s'agit là d'un engagement lourd de conséquences, et nous devons signaler que, dans le cas des employeurs visés par la Loi, nous sommes actuellement loin de le respecter.

MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX

Bien que le Conseil du Trésor ait brossé un tableau plutôt favorable dans le rapport officiel qu'il a publié à la fin de l'année, l'analyse des derniers chiffres disponibles pour la fonction publique révèle que les choses ne se sont pas tellement améliorées dans les ministères et organismes fédéraux, même si ces derniers sont soumis à une politique d'équité en matière d'emploi depuis plusieurs années. Très peu ont un niveau de représentation équitable de tous les groupes désignés et bon nombre semblent ne pas avoir fait de grands efforts pour apporter les changements nécessaires. Selon le rapport, les taux globaux de représentation de quatre groupes au regard des taux de disponibilité* sont les suivants : **autochtones**, 1,6 p. 100 par rapport à un taux de disponibilité de 2 p. 100; **personnes handicapées**, 2,6 p. 100 par rapport à 5,4 p. 100; **minorités visibles**, 2,7 p. 100 par rapport à 6,4 p. 100; et **femmes**, 39,9 p. 100 par rapport à 37,3 p. 100. Ce sont, bien sûr, les détails sous-jacents à ces chiffres globaux qui sont les plus révélateurs. Voici quelques exemples :

* Les taux de disponibilité estimatifs utilisés par le Conseil du Trésor sont ceux correspondant aux populations en âge de travailler révélés par le recensement de 1986. Les travailleurs du secteur de la vente ont été exclus, car il n'existe pas de catégories professionnelles de ce type dans la fonction publique fédérale. Signaux que le taux de disponibilité des femmes a, par conséquent, baissé, passant de 44 p. 100 à 37,3 p. 100.

La Commission a examiné et évalué les 368 rapports d'équité en matière d'emploi qui ont été déposés en 1988 par les employeurs, comptant plus de 100 employés, régis par le gouvernement fédéral. L'analyse a révélé que la plupart des employés ont de grands problèmes de sous-représentation. Certains groupes cibles étaient mieux représentés dans certains secteurs d'activité et dans certaines catégories professionnelles que d'autres. Dans les banques, par exemple, les femmes étaient assez bien représentées dans la plupart des catégories professionnelles, mais elles se retrouvaient surtout aux échelons les moins bien rémunérés des postes de cadre et elles étaient pratiquement absentes au sommet de l'échelle. Dans des secteurs d'activité tels que les transports et les mines, elles étaient affectées presque entièrement à des travaux de bureau. Les minorités visibles ne s'en tiraient pas trop mal non plus dans le secteur bancaire, mais elles étaient mal-représentées sous-représentées dans le domaine des transports, même dans des villes comme Toronto et Vancouver où elles constituent un pourcentage de la population bien supérieur à la moyenne nationale.

Les autochtones et les personnes handicapées étaient mal représentées pratiquement partout et dans tous les secteurs d'activité. Le sous-emploi des autochtones

RÉSULTATS OBTENUS JUSQU'ICI

Il ne fait aucun doute que l'objectif de l'équité en matière d'emploi sera un jour réalisé. Quant à savoir comment et quand, la chose est moins claire. Les intéressés peuvent se donner la main pour assurer une représentation plus équitable ou bien ils peuvent aborder la tâche comme des antagonistes. La Commission croit que, au stade où nous en sommes, c'est la première solution qui offre les meilleures chances de succès. C'est pourquoi elle a fait de la coopération la clé de voûte de son plan de mise en application de la Loi. Mais comme ce texte de loi doit être appliqué de façon ferme et convaincante, la Commission est tout autant disposée à prendre l'initiative de plaintes qu'à promouvoir la collaboration.

La Loi canadienne sur les droits de la personne autorise la Commission à prendre des mesures pour assurer une pleine égalité des chances dans le domaine de l'emploi et, plus particulièrement, pour voir au dédommagement des particuliers ou des groupes qui ont été défavorisés. L'un des moyens dont la Commission dispose depuis toujours pour atteindre cet objectif, c'est de faire enquête sur les plaintes afin de veiller à ce que les employeurs dont les systèmes d'emploi établissent des distinctions, délibérées ou non, y apportent les modifications nécessaires. La Loi sur l'équité en matière d'emploi oblige maintenant les employeurs à déterminer les mesures qui s'imposent pour compenser les injustices passées, ainsi qu'à présenter tous les ans au ministre des rapports faisant état de la représentation relative des quatre groupes désignés et du nombre de recrutements, de promotions et de cessations de fonctions intervenus dans chaque cas.

CONCRÉTISATION DE L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Il y a des personnes qui croient que le rôle de la Commission est de résoudre les problèmes persistants dans le domaine de l'emploi. La Commission est bien résolue à se conformer à ce qui lui paraît être le vœu du Parlement en cette matière et à jouer le plus vigoureusement possible le rôle qui lui a été assigné.

Parmi les 85 recommandations formulées par le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, il y a environ trois ans, l'une voulait « que l'on modifie la Loi canadienne sur les droits de la personne, de façon que celle-ci vise explicitement la discrimination systémique, c'est-à-dire les pratiques qui nuisent à certains groupes, mais dont le caractère discriminatoire n'est pas flagrant ». C'est dans les domaines de l'emploi et de la rémunération que survient le plus souvent cette forme de discrimination, domaines où il est notoirement difficile d'instaurer ou de maintenir une véritable égalité.

La Commission a toujours été d'avis que la Loi canadienne sur les droits de la personne reconnaît la notion de discrimination systémique et précise qu'il convient de prendre des mesures spéciales pour en contre les effets. Les plus flagrants de ces effets se produisent dans le domaine de l'emploi, et la Commission a profité du mieux qu'elle le pouvait du dépôt de plaintes d'injustice pour procéder de façon planifiée et progressive à la réduction de cette forme de discrimination systémique. Mais ce n'est que récemment que l'on nous a donné un ensemble plus complet d'outils pour nous attaquer de manière plus globale à cette forme de partialité systémique.

La Loi sur l'équité en matière d'emploi, qui a été promulguée en 1986, de même que les lignes directrices correspondantes qui ont été adoptées pour la fonction publique fédérale en 1983, exigent que tous les employeurs assés importants de la sphère de compétence fédérale voient à ce que leurs méthodes d'embauchage, de licenciement, de promotion et de formation soient équitables pour tous les groupes. Les données globales relatives à l'emploi doivent être soumises à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et, par son entremise, à la Commission canadienne des droits de la personne. Ces données doivent également être rendues publiques de manière que n'importe qui puisse voir ce que font les employeurs pour assurer l'égalité aux groupes sous-représentés : les femmes, les minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones.

La Loi sur l'équité en matière d'emploi exige en outre que les employeurs éliminent les obstacles illégaux à l'emploi et en corrigent les effets en adoptant des politiques d'embauchage positives et en prenant toutes autres mesures nécessaires pour assurer une représentation équitable de ces groupes. À cette exigence se rattache la tâche importante d'établir tous les ans des plans d'équité, où seront prévus des objectifs et des calendriers de réalisation des changements nécessaires. Ces plans feront également l'objet d'un examen minutieux. Devant la Chambre des communes, le 23 décembre, le ministre d'État à l'emploi et à l'immigration a expliqué le processus en ces termes :

« Désormais, c'est la Commission des droits de la personne, et non pas le gouvernement, qui surveillera l'application de la Loi. »

Les employeurs et les groupes d'intérêt qui ont comparu devant les comités parlementaires ont aussi exprimé l'avis que la Commission pourrait et devrait assumer ce rôle et qu'elle est le mieux placée pour faire enquête sur les causes des injustices.

à quel point la discrimination à l'égard des femmes imprègne notre société. Nous savons que pour remédier à la situation et créer un milieu vraiment exempt de discrimination, il faudra modifier certaines attitudes profondément ancrées. C'est l'une des raisons pour lesquelles les organismes de défense et de promotion des droits de la personne sont chargés de faire plus que d'enquêter sur les plaintes. Le travail d'enquête est un point de départ essentiel, non seulement pour détecter - miner s'il y a eu discrimination, mais également pour entamer les transformations d'ordre systémique qui feront finalement que ces pratiques deviendront aussi inadmissibles à notre époque que le travail des enfants ou les persécution religieuses le sont devenues dans les siècles passés. Il s'agit de repousser graduellement les limites, et nous le ferons.

Tous ceux qui travaillent dans le domaine des droits de la personne comprennent

l'objet d'une contestation en vertu de la *Charte des droits et libertés*.
pas tout le monde, comme en témoigne le fait que la question fasse actuellement
chèques d'allocations familiales. Même ces changements, toutefois, ne satisfont
taines situations, le père serait aussi bien placé que la mère pour recevoir les
et Bien-être Canada constituent déjà une reconnaissance du fait que, dans cer-
lution des structures familiales. Les changements de politique proposés par Santé
du même genre, ont quelque peu perdu de leur poids au fil des ans et avec l'évo-
qui semblait justifier cette pratique, de même que plusieurs autres phénomènes
d'allocations familiales soient libellés au nom de la mère. Les raisons historiques
Au cours de l'année, plusieurs hommes ont contesté le fait que les chèques
d'un nouveau-né.

revenu durant les périodes qu'ils passent à la maison afin de s'occuper
permettrait aux pères tout autant qu'aux mères de bénéficier d'un soutien du
parents biologiques. Outre qu'il rendrait le régime plus équitable, ce changement
le versement de prestations de maternité et de prestations de garde d'enfants aux
interféré appel, le juge Strayer est arrivé à la conclusion que la Loi devrait prévoir
et al. La Cour fédérale lui a donné raison. Dans sa décision, dont le ministère a
deur a fait valoir devant la Cour fédérale dans l'affaire **Schachter c. Canada**
parents adoptifs pour la garde de leurs enfants. C'est l'argument que le deman-
que les parents biologiques aient droit au même niveau de prestations que les
adoptifs reçoivent des prestations à cette fin. À notre avis, il serait plus équitable
ne touchent aucune prestation pour s'occuper de l'enfant. Par contre, les parents
lement, pour des raisons liées à l'accouchement. Sauf de très rares exceptions, ils
Les parents biologiques touchent des prestations, qui sont payables à la mère seu-
Loi sur l'assurance-chômage contiennent également de troubler la Commission
Le genre et le niveau des prestations offertes aux nouveaux parents en vertu de la

s'absente pour des raisons attestées par un certificat médical.
telles circonstances, une femme y a autant droit que tout autre employé qui
durant la période où elles sont incapables de travailler. Elle est d'avis que dans de
Commission estime que les femmes ont droit aux congés de maladie payés
chement, au cours de laquelle leur état physique les empêche de travailler. La
loin. La plupart des femmes traversent une période juste avant et après l'accou-
La Commission souhaite voir l'utilisation des congés de maladie aller encore plus

les prestations sont inférieures dans la plupart des cas.
passe, elles étaient forcées de prendre une partie de leur congé de maternité, dont
tenant utiliser leurs congés de maladie pour couvrir leur absence du travail; par
En général, les employées qui sont malades durant leur grossesse peuvent main-
nablement prompts à faire amende raisonnable lorsqu'ils ont opposé un tel refus
emploi pour des raisons liées à la grossesse est discriminatoire, et ils sont raison-
ployeurs comprennent et reconnaissent maintenant que le fait de refuser un
que ces dernières aient enregistré des gains de ce côté-là. La plupart des em-
d'accoucher est un autre exemple manifeste de parti pris contre les femmes, bien
Le traitement réservé aux femmes enceintes ou aux femmes qui viennent

PRESTATIONS

de la retraite obligatoire, ils ont beaucoup plus de difficultés à trouver un nouvel emploi. En cas de compressions des effectifs, surtout, les idées fausses concernant les capacités des travailleurs âgés se perpétuent facilement. Or, les stéréotypes superficiels ne résistent pas à l'analyse. Comme le signalait une récente publication de l'Organisation internationale du travail, une étude portant sur 300 entreprises américaines a permis de constater que, par rapport aux jeunes, les travailleurs plus âgés ont un taux de roulement plus faible, témoignent d'une plus grande loyauté, sont plus consciencieux, font preuve d'un meilleur jugement, ont moins d'accidents et sont plus motivés. Pas mal comme combinaison d'atouts!

Tous ces faits ont été reconnus maintes fois et plus récemment par le Comité parlementaire sur les droits de la personne dans un rapport paru au mois d'août. Nous nous joignons au comité pour recommander vivement l'adoption d'un programme d'action destiné à remédier à toutes les formes de discrimination fondée sur l'âge.

La discrimination fondée sur le sexe est la forme de discrimination la plus répandue et la plus tenace dans notre société, peut-être parce qu'il est si facile de la dissimuler derrière le paravent d'idées préconçues sur les rôles découlant de facteurs culturels et biologiques. C'est dans les domaines de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale que la chose est la plus évidente. Depuis plus d'une décennie, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* exige que les femmes obtiennent ce qui leur revient lorsqu'elles accomplissent un travail de valeur comparable à celui que font les hommes. Pourtant, l'écart salarial fondé sur le sexe — c'est-à-dire la différence moyenne entre ce que gagnent les employées et leurs collègues masculins — n'a guère diminué au pays. La femme ne touche encore que 65 cents là où l'homme reçoit un dollar, et le processus de rattrapage ne semble pas sur le point de s'accélérer.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Les premiers résultats de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont exposés au chapitre suivant. Signalons simplement ici que, si les femmes ne sont pas absolument sous-représentées au sein des effectifs — elles forment 41 p. 100 de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral —, elles occupent surtout des emplois peu rémunérateurs et souvent réservés aux femmes par tradition. Si elles constituent 84 p. 100 des employées de bureau, elles sont encore peu nombreuses dans la gestion supérieure. Seulement 4,6 p. 100 des cadres supérieurs sont des femmes, et il est difficile de prédire que ces dernières accèderont bientôt à ces postes alors que, d'après les statistiques, seulement une femme est embauchée par tranche de dix postes de cadre supérieur attribués. Même si les femmes ont commencé à se tailler une place dans les secteurs d'activité traditionnellement réservés aux hommes — et même si elles ont renversé une prédominance masculine antérieure, par exemple, dans le cas des caissières de banque —, il peut encore arriver qu'elles soient défavorisées pour des raisons biologiques et culturelles. Le fait de s'affirmer, tout à fait normal, risque d'être perçu comme une saute d'humeur et provoque chez les hommes un mouvement de repli pour définir et protéger leur chasse gardée.

Un secteur particulièrement préoccupant, c'est celui de l'immigration. Pendant quelques années, la Commission a même eu de la difficulté à persuader la Commission de l'emploi et de l'immigration et le ministère des Affaires extérieures que sa compétence s'étendait aux plaignants qui cherchaient à partir dans des parents en provenance de l'étranger. Il a fallu une bataille judiciaire et une décision de la Cour fédérale pour confirmer que les Canadiens qui se trouvent dans cette situation peuvent en effet être « victimes » de discrimination. La Commission est actuellement saisie de plus de 30 plaintes dans lesquelles on prétend, d'une manière ou d'une autre, que le Canada appliquerait deux mesures relativement aux personnes d'origine autre que européenne.

L'une des raisons qui font que, dans un monde dont les frontières vont en se resserrant, de plus en plus d'étrangers viennent frapper à notre porte, c'est sûrement le fait que le Canada jouit d'une réputation de refuge pour les persécutés et les opprimés. Toutefois, il se dégage des débats souvent passionnés qu'a suscité le récent projet de loi sur les réfugiés que nous ne sommes pas exempts d'une forte propension à la xénophobie et que les communautés culturelles du Canada ne sont pas toutes traitées avec la même impartialité du point de vue racial. Un certain nombre d'incidents interraciaux, dont on a beaucoup parlé, ont aussi contribué à nous sensibiliser au risque croissant de voir les cas d'injustice raciale se multiplier au Canada et au besoin grandissant de renforcer les libertés individuelles et l'égalité des chances dont notre pays est censé être le champion.

Tout fatigués soyons-nous d'entendre dire que la population du Canada vieillit, les discussions de cette affirmation sont inévitables, certaines pouvant même être très avantageuses pour la cause des droits de la personne. Quoi qu'en disent les philosophes du dimanche, des études bien documentées démontrent que l'association simpliste entre le vieillissement et la baisse de productivité. Les commissions des droits de la personne soutiennent depuis des années que ce sont les désirs et les capacités de la personne, et non les idées préconçues ni les limites d'âge fixées arbitrairement, qui devraient servir principalement à déterminer le moment de sa retraite. Les opposants soutiennent, sans toujours le dire de façon aussi explicite, que la retraite obligatoire constitue une façon élégante de se débarrasser du bois mort et de faire de la place pour une main-d'œuvre plus jeune et, tout à fait par hasard, meilleur marché.

L'AVENIR

Les démographes prévoient qu'un Canadien sur cinq sera âgé de plus de 65 ans vers l'an 2021. S'il en est ainsi, les entreprises n'auront peut-être d'autre choix que de repenser la notion de décroissance automatique; à l'instar des vieilles maisons, les vieux employés pourraient être revalorisés. La vérité toute nue, c'est que le travailleur âgé est, généralement parlant, aussi capable que quiconque d'accomplir un travail. Malheureusement, cette vérité n'a pas encore changé grand-chose sur le marché du travail comme tel.

Non seulement les travailleurs âgés risquent d'être forcés de prendre leur retraite, qu'ils le veulent ou non, mais s'ils ont la malchance d'être licenciés avant l'âge

Le rôle de la Commission dans la prévention et la répression d'actes racistes n'est pas tout décidé sur le plan juridique. Bien sûr, nous devons instruire des plaintes plus particulièrement, de tous les genres de messages haineux qui sont communiqués par téléphone. L'équité en matière d'emploi est un autre domaine où nous avons manifestement du pain sur la planche. Mais le problème est plus vaste que cela. Il ne fait aucun doute dans le Canada d'aujourd'hui, que malgré la nouvelle *Loi sur le multiculturalisme*, des communautés culturelles tout entières sont isolées dans leur réputation. D'ailleurs, il est beaucoup plus facile d'identifier les auteurs de la propagande haineuse que de les obliger à rendre des comptes. Si nous ne voulons pas que le problème du racisme prenne au Canada les proportions qu'il a déjà atteintes ailleurs, nous devons adopter des maintenant des mesures énergiques afin de mettre sur pied les structures juridiques et communautaires qui s'imposent pour y faire obstacle.

La Commission dans la prévention et la répression d'actes racistes n'est pas tout décidé sur le plan juridique. Bien sûr, nous devons instruire des plaintes plus particulièrement, de tous les genres de messages haineux qui sont communiqués par téléphone. L'équité en matière d'emploi est un autre domaine où nous avons manifestement du pain sur la planche. Mais le problème est plus vaste que cela. Il ne fait aucun doute dans le Canada d'aujourd'hui, que malgré la nouvelle *Loi sur le multiculturalisme*, des communautés culturelles tout entières sont isolées dans leur réputation. D'ailleurs, il est beaucoup plus facile d'identifier les auteurs de la propagande haineuse que de les obliger à rendre des comptes. Si nous ne voulons pas que le problème du racisme prenne au Canada les proportions qu'il a déjà atteintes ailleurs, nous devons adopter des maintenant des mesures énergiques afin de mettre sur pied les structures juridiques et communautaires qui s'imposent pour y faire obstacle.

PROPAGANDE HAINEUSE

C'est peut-être dans les corps policiers que la situation est la plus explosive, comme l'ont montré certains événements récents. Nous avons fait des observations un peu plus haut sur le rôle de la police par rapport aux collectivités autochtones. Les mêmes remarques s'appliquent dans le cas des minorités visibles, qui ne sont simplement pas représentées comme elles le devraient. L'intensification du recrutement et l'instauration de meilleurs programmes d'adaptation des corps policiers aux réalités multiculturelles canadiennes ne sont que les mesures les plus évidemment nécessaires.

s'élèvent respectivement à 12 et à 8 p. 100. De toute évidence, l'écart entre la réalité d'aujourd'hui et l'image que nous projetons, notamment sur le plan économique, témoigne encore de graves déséquilibres dans la répartition du pouvoir et la participation à la vie de notre société.

craindre de contracter le SIDA par simple contact ou, dans le cas des agents correcteurs, par exemple, par le biais de morsures ou de crachats. Selon la meilleure opinion médicale disponible, ces craintes ne sont pas fondées et les contacts de ce genre avec des personnes infectées par le VIH ne constituent pas un risque.

(Quant au dépistage des drogues, que ce soit avant l'embauchage ou durant l'exercice d'un emploi, il a tendance à se répandre au Canada et ailleurs. Il soulève des questions tant au sujet de la nécessité pour l'employeur de faire subir des tests que de l'utilisation qui est ou pourrait être faite des résultats. Bien que les plaintes déposées devant la Commission aient porté généralement sur le présumé traitement discriminatoire réservé aux personnes dont les tests s'étaient révélés positifs ou qui étaient réputées toxicomanes, le recours au dépistage des drogues, d'une manière généralisée ou au hasard, pourrait nuire aux chances d'emploi de pratiquement n'importe qui. Il a déjà été instauré, notamment, dans le secteur des chemins de fer pour des raisons de sécurité, et de fortes pressions s'exercent en vue de son extension à d'autres secteurs.

La politique de la Commission ne peut, du fait du libellé actuel de la Loi, continuer à tester la nécessité des tests de dépistage des drogues. Elle met plutôt l'accent sur la possibilité pour l'employeur d'établir que le fait d'obtenir des résultats positifs au regard d'une drogue donnée constitue une indication claire et objective que la personne visée représente un risque inacceptable pour la sécurité de son entreprise. Dans toute situation particulière où la Commission sera convaincue, sur la foi des éléments de preuve à sa disposition, qu'aucun rapport ne peut être établi de manière satisfaisante entre les résultats des tests et le rendement professionnel de l'intéressé, la défense de l'employeur voulant que les tests constituent une exigence professionnelle justifiée sera rejetée. Par contre, lorsque ce lien pourra être clairement établi, la défense sera dûment prise en considération.

Trois autres considérations sont essentielles à la politique de la Commission. Premièrement, le dépistage des drogues doit, dans la mesure du possible, continuer en une évaluation individuelle faite en fonction du rendement professionnel obtenu. Deuxièmement, les tests eux-mêmes doivent être manifestement valides, fiables et exacts. Et finalement, les employeurs doivent être en mesure de démontrer qu'il est impossible de prévoir des adaptations raisonnables, par voie de réaffectation ou d'inscription à un programme d'aide aux employés, au profit de la personne dont les résultats ont été positifs et dont l'emploi est touché.

Les données du recensement, les déclarations officielles et l'expérience quotidienne nous confirment tous que le Canada est une société de plus en plus multiculturelle et multiraciale. Mais est-ce bien là la société que nous retrouvons généralement sur nos écrans de télévision, dans nos assemblées législatives ou au sein de nos diverses fonctions publiques? L'image en est-elle projetée dans nos corps policiers ou nos forces armées, nos grands magasins et nos compagnies de transport? Pas forcément, selon les statistiques de l'équité en matière d'emploi. Bien que la représentation globale des minorités soit raisonnablement proche des taux de disponibilité estimatifs, il existe d'importants écarts entre les secteurs et d'un endroit à l'autre. À Toronto et à Vancouver, par exemple, où le taux de disponibilité est estimé à plus de 16 p. 100, les niveaux de représentation

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Finalement, les statistiques de l'équité en matière d'emploi confirment à quel point les personnes handicapées sont victimes de discrimination dans le domaine de l'emploi : celles-ci sont considérablement sous-représentées dans tous les secteurs d'activité et toutes les professions. Au total, les personnes handicapées ne constituent que 1,6 p. 100 de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral, même si leur taux de disponibilité général s'élève à plus de 5 p. 100. Enfin, le problème est encore plus grave qu'il ne le semble, car de nombreuses personnes handicapées sont tellement découragées par les obstacles à l'emploi et par l'attitude de la société qui cherche à les cacher plutôt qu'à mettre leurs talents à profit, qu'elles ont quitté le marché du travail ou n'y sont même pas entrées. Il ne manque pas d'exemples déplorables de cas où l'on n'a pas réussi à régler de manière décisive les questions qui préoccupent les Canadiens handicapés; ce qu'il nous faut maintenant, c'est un plan d'action pour remédier à la situation. La Commission travaillera en ce sens avec tous les défenseurs de l'égalité, à partir des comités parlementaires et des associations communautaires jusqu'aux hauts fonctionnaires et aux dirigeants d'entreprises qui fixent les normes et élaborent les systèmes. Nous comptons aussi examiner nous-mêmes de plus près certaines installations clés comme les bureaux de poste ou les aéroports afin de voir dans quelle mesure elles respectent les normes d'accessibilité.

POLITIQUES SUR LE SIDA ET LE DÉPISTAGE DES DROGUES

La Commission a publié des énoncés de politique officiels au cours de l'année exposant sa façon d'aborder les plaintes liées au SIDA et sa position sur le dépistage des drogues dans un contexte d'emploi. Les deux sujets figurent parmi les questions de droits de la personne les plus controversées au Canada de nos jours, et ils risquent de le devenir encore davantage. Les deux nous amènent aussi à nous demander quel genre de précautions les établissements pourraient se permettre de prendre sans faire de discrimination contre les particuliers ou les groupes touchés.

Notre position au sujet du SIDA peut se résumer comme suit :

- La Commission fera sa part afin que la population comprenne mieux le SIDA. Elle prendra en considération les plaintes de discrimination relatives au SIDA, que celles-ci se rattachent à une infection réelle ou perçue, ou même à l'association avec une personne présumée porteuse du virus de l'immunodéficience humaine (VIH).
- Elle est disposée à évaluer, cas par cas, les exigences professionnelles pressenties voulant qu'une personne doive être manifestement exempte de l'infection à VIH, mais seulement dans certaines circonstances exceptionnelles, qui devront reposer sur des faits et non pas sur des craintes sans fondement.
- Les préférences des employés ne peuvent en elles-mêmes justifier ni un acte discriminatoire ni une exigence professionnelle justifiée.

Bien que la Commission n'ait reçu jusqu'ici que très peu de plaintes liées au SIDA, les situations qui retiennent l'attention du public ont trait, en général, à la

eux, et de l'impossibilité pour les personnes ayant une déficience physique ou intellectuelle d'obtenir des adaptations conformes à leur dignité individuelle. Les banques de votre voisinage constituent une autre illustration. Une société qui fait la promotion de l'égalité peut-elle être prise au sérieux lorsqu'un si grand nombre de ses citoyens sont privés de ce service de base? Les problèmes auxquels doivent faire face les personnes handicapées sont plutôt amplifiés par les changements récents. Les guichets automatiques, par exemple, poussent comme des champignons, mais, du fait de leur emplacement et de leur conception, bon nombre d'entre eux sont inutilisables pour les personnes handicapées. L'engagement de Postes Canada d'implanter des boîtes postales communautaires et de privatiser son service pose des problèmes bien particuliers pour les personnes handicapées. Les boîtes postales communautaires permettent peut-être à cette société de réduire ses coûts, mais elles compliquent davantage l'accès à un service auquel ont droit les personnes handicapées. Pouvant être inaccessibles, du moins provisoirement, pour les personnes qui ont une déficience motrice, elles constituent un obstacle inutile pour celles dont la dextérité manuelle est limitée ou qui sont malvoyantes. La privatisation revêt également une signification spéciale pour les personnes handicapées. De plus en plus, les dépanneurs en viennent à abriter des franchises postales, mais bon nombre d'entre eux ne sont pas pleinement accessibles. À moins que Postes Canada n'insiste pour que les bureaux auxiliaires soient complètement accessibles aux personnes handicapées comme condition de contrat, il est probable que les services qui leur sont fournis se détérioreront au lieu de s'améliorer. Même les téléphones sont souvent inaccessibles aux malentendants en raison de l'incompatibilité des prothèses auditives et de nombreux récepteurs téléphoniques. La Société canadienne de l'ouïe estime qu'il s'agit là du plus grand problème auquel ses membres aient à faire face, problème qui pourrait toucher jusqu'à un million de Canadiens. Or, il existe une solution simple et peu coûteuse : un capteur téléphonique qui, une fois ajouté au récepteur, élimine toute interférence. Avec l'appui de la Commission, la société fait actuellement des pressions auprès du CRTC pour qu'il voit à ce que tous les téléphones vendus par les fournisseurs canadiens soient munis de ce dispositif. Si le téléphone demeure l'instrument le plus vital pour l'ensemble des Canadiens, la télévision est celui qu'ils préfèrent pour s'informer et se divertir. Sans sous-titres, toutefois, les émissions de télévision sont pratiquement incompréhensibles pour de nombreux malentendants. Encore ici, la technologie permettant de surmonter cet obstacle est disponible à un coût non prohibitif. Toutefois, les diffuseurs ne sont pas encore disposés à sous-titrer une proportion suffisante de leurs émissions, et le CRTC n'a pas voulu suivre le conseil des groupements de consommateurs et du Comité parlementaire sur la condition des personnes handicapées, qui lui suggéraient d'exiger le sous-titrage comme condition de délivrance des permis. L'accès aux services — et l'information est un service — est un droit garanti par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Or, le niveau actuel de service offert aux malentendants par les compagnies de télévision équivaut à une négation de ce droit.

Le différend qui existe depuis longtemps entre les personnes handicapées et l'industrie du transport aérien au sujet du besoin d'accompagnateurs illustre bien ce phénomène. Les passagers handicapés croient que, d'une manière générale, ils devraient pouvoir décider pour eux-mêmes s'ils ont besoin ou non de quelqu'un pour les accompagner durant un vol. C'est un point de vue différent qui est adopté dans un projet de ligne directrice émanant de l'Office national des transports. Il y est affirmé que tout employé désigné d'une société aérienne devrait avoir le droit absolu de refuser le passage à n'importe qui s'il croit qu'une raison légitime de sécurité le justifie. La Commission a pris position en faveur des personnes handicapées dans un mémoire à l'Office national des transports et elle attend maintenant la suite des événements. La solution apportée finalement à cette question nous permettra de voir dans quelle mesure la société canadienne accepte la notion de vie autonome pour tous.

ACCESSIBILITÉ

Il y a sept ans, un comité parlementaire spécial publiait le rapport *Obstacles*, où étaient recommandées des mesures d'ensemble destinées à résoudre certains de ces problèmes. Le Canada s'est aussi joint à d'autres membres des Nations Unies pour déclarer « Décennie des personnes handicapées » la période allant de 1983 à 1992. Rappelant les principes qui dirigeraient son action durant cette décennie, le gouvernement a publié en 1985 sa *Déclaration sur la décennie des personnes handicapées* et il a demandé que des mesures soient prises afin de réduire au minimum les obstacles environnementaux, d'éliminer les barrières systémiques et de modifier les comportements discriminatoires. En 1987, un nouveau Comité permanent sur la condition des personnes handicapées publiait un rapport montrant comment les ministères et organismes fédéraux n'avaient pas atteint bon nombre des objectifs énoncés dans *Obstacles* et recommandant que les ministères soient appelés à rendre compte de la performance de leurs ministères. La décennie est maintenant à moitié écoulée et la réalisation de ces objectifs est loin d'être certaine. Chose sûre, la population reconnaît de plus en plus que tous les Canadiens méritent un emploi stimulant et rémunérateur, la situation inverse se traduisant par un gaspillage de ressources financières et humaines. Les immeubles gagnent en accessibilité et de nouvelles normes d'ensemble sont élaborées afin d'accélérer le processus. Tout cela est pour le mieux, mais il serait très loin de la vérité de prétendre que le problème est réglé.

Par exemple, l'inaccessibilité de plusieurs bureaux de scrutin a effectivement privé bon nombre de Canadiens de leur droit de vote en 1984 et, de nouveau, en 1988. La situation s'est améliorée depuis 1981, alors que le rapport *Obstacles* avait réclamé des modifications à la *Loi électorale* afin de permettre aux personnes handicapées de participer pleinement au processus démocratique, mais il s'est révélé compliqué d'assurer un accès approprié à quelque 50 000 bureaux de scrutin. C'est pourquoi la Commission reçoit encore des plaintes — deux élections plus tard — au sujet de l'inaccessibilité de certains bureaux, de l'interdiction qui est faite de voter par la poste aux citoyens incapables de sortir de chez

LES PERSONNES HANDICAPÉES : UNE VIE AUTONOME

gouvernement est, au départ, l'auteur.

répondre à de nouvelles demandes de logement, de services d'éducation ou autres sur des réserves. Quels que soient les autres besoins à combler, il est évident qu'il faut d'abord assurer aux bandes un financement adéquat. Celles-ci doivent être en mesure d'assurer un niveau raisonnable de service aux personnes qui réintègrent leur rang et leur permettre d'occuper la place qui leur revient au sein de la bande. Le manque d'aide financière de la part du gouvernement ne saurait excuser le fait de ne pas remédier à une situation discriminatoire dont le

Le principal problème dans tout cela, c'est notre difficulté notoire à nous attaquer aux questions autochtones d'une manière globale. Le *Globe and Mail* a fait valoir de manière convaincante dans un éditorial que l'ampleur du problème justifie la mise sur pied d'une commission royale d'enquête, non pas pour ajouter à la longue liste des études existantes mais inefficaces, mais bien pour faire le travail d'approche, pour rassembler les faits, les opinions et les connaissances techniques qui accroîtront substantiellement les chances d'en arriver à un consensus. D'autres préconisent des efforts plus progressifs visant à faire surgir l'autonomie politique de la base grâce à des décisions pratiques du genre de celles qui sont actuellement prises au niveau local dans le cadre de certaines revendications territoriales. L'important, du point de vue des droits de la personne, c'est de reconnaître sans équivoque que le moment est venu de faire figurer cette question parmi les plus importantes priorités nationales.

Les Canadiens n'ont aucune hésitation à regretter vivement que des gens soient privés d'emploi ou de services en raison de leur couleur ou de leur sexe. Pourtant ils semblent faire relativement peu de cas de la discrimination qui s'exerce d'une manière systématique contre une autre importante couche de la population : les personnes handicapées.

La plupart des entreprises ou des ministères fédéraux ne vont évidemment pas jusqu'à interdire l'embauchage de personnes handicapées ou à leur refuser des services par mesure administrative. Mais lorsqu'une entreprise exerce ses activités dans un immeuble qui n'est pas accessible aux handicapés ou qu'elle offre un service sans tenir compte de la capacité des individus d'en profiter, l'effet est souvent le même. Une personne qui n'arrive pas à franchir le seuil de la porte d'entrée ne sera sûrement pas embauchée par l'entreprise qui occupe l'immeuble; les personnes incapables de lire les imprimés ordinaires en raison d'une déficience visuelle ne pourront tirer avantage d'une publication de luxe, si largement diffusée soit-elle.

La discrimination à l'égard des personnes handicapées est répandue et insistieuse au point d'en être pratiquement imperceptible. Pensons, par exemple, au fait pour les malentendants d'être exclus des fonctions de juré ou pour les handicapés mentaux d'être privés du droit de vote. L'acceptation généralisée de ces dispositions ne les rend pas plus légitimes, comme les tribunaux l'ont récemment affirmé sans équivoque en accordant le droit de vote aux personnes ayant un handicap mental. Il s'agit avant tout d'un problème de paternalisme de mauvais aloi : nous refusons de reconnaître que les personnes handicapées veulent travailler et vivre de manière autonome et que les progrès technologiques rendent la chose de plus en plus possible et productive.

plaintes auprès de la Commission.

La Loi sur les Indiens a fait l'objet, en 1985, d'une modification destinée à abroger un article qui établissait des distinctions à l'égard des Indiennes en leur retirant leur statut d'Indien lorsqu'elles épousaient des non-Indiens. Malgré cette modification, les effets de cette discrimination continuent de se faire sentir : si la loi révisée permet aux femmes autochtones de retrouver leur statut, elle ne leur garantit pas qu'elles seront réintégrées dans la bande ou qu'elles ne seront pas privées à nouveau de leur appartenance à celle-ci. En outre, bien des femmes ont constaté, en retournant sur la réserve, qu'elles n'avaient ni logement ni la possibilité d'en obtenir un avant longtemps. Sans compter qu'il n'est pas facile d'intégrer leurs enfants dans un système scolaire déjà surchargé, elles doivent rivaliser avec les membres de longue date de la bande pour obtenir leur part de maigres ressources. Ces pressions ont donné lieu au dépôt d'un certain nombre de plaintes auprès de la Commission.

renverser la situation.

Les problèmes que les autochtones éprouvent dans leurs relations avec l'appareil judiciaire sont symptomatiques de la discrimination à laquelle ils doivent faire face dans l'ensemble de la société. Les rapports établis aux fins de l'équité en matière d'emploi par les ministères et organismes fédéraux et les employeurs du secteur privé réglementés par le gouvernement fédéral soulignent ce fait et confirment ce que les statistiques antérieures ont toujours laissé entendre : les autochtones sont terriblement sous-représentés dans pratiquement tous les secteurs d'activité et toutes les professions, même à des endroits comme Winnipeg ou Regina, où il y a une forte concentration d'autochtones. Dans les ministères fédéraux eux-mêmes, où il existe déjà depuis un certain temps des programmes destinés à promouvoir l'embauchage d'autochtones, la représentation de ces derniers est partout catastrophique, sauf au ministère des Affaires indiennes et du Nord. Tous les ministères auront manifestement beaucoup de travail à accomplir pour renverser la situation.

culturels et d'éducation qui s'imposent.

s'occuper d'un certain nombre de plaintes venant de détenus autochtones. Ces plaintes portent parfois sur des actes discriminatoires bien précis, mais, dans de nombreux cas, elles ont trait à des problèmes qu'il serait plus juste de qualifier de « systémiques » : interdiction de se livrer à des exercices spirituels autochtones, par exemple, ou absence de programmes axés sur les intérêts et les préoccupations des autochtones. Les responsables des pénitenciers ont fait preuve d'une certaine souplesse au regard de ces plaintes, mais il reste encore beaucoup à faire. La Commission s'occupera promptement des allégations voulant que les pénitenciers fédéraux traitent les autochtones de façon discriminatoire, mais les autorités correctionnelles devront également accroître les possibilités pour les détenus autochtones d'exprimer leur différence et voir à la mise sur pied des programmes culturels et d'éducation qui s'imposent.

population en général ne compte qu'environ 2 p. 100 d'autochtones. La situation est encore pire dans les établissements provinciaux. En fait, au Canada, un jeune Indien est beaucoup plus susceptible d'être envoyé en prison que de terminer ses études universitaires.

Le sentiment est fort répandu que le système a manqué à ses engagements envers les autochtones, comme en témoignent un certain nombre d'enquêtes réclamées ou déjà en cours dans les provinces. Pour certains observateurs, il n'y a de solution que du côté de l'autonomie politique : la prise en compte plus complète des concepts autochtones de justice présuppose vraisemblablement un certain degré d'autonomie, et il ne manque pas de modèles pour une telle solution au Canada et à l'étranger. Mais il doit, de toute évidence, exister un niveau fondamental de conformité avec les normes nationales. De toute façon, il est peu probable que les autochtones exercent dans un proche avenir un contrôle sur des parties importantes du système judiciaire ou que ce contrôle s'étende au-delà des territoires qui leur appartiennent ou encore touche des Indiens non inscrits. Bref, le système général continuera probablement de s'appliquer à de nombreux Canadiens d'origine autochtone, et ce système leur est nettement défavorable. Il faut trouver des moyens d'éliminer cette partialité et de dissiper les craintes de certains autochtones pour qui le système judiciaire ne représente que « la loi des Blancs ».

Une mesure qui s'impose, c'est de changer le visage presque entièrement non autochtone que la police présente aux autochtones. Il est vrai que les corps policiers cherchent à devenir plus représentatifs des collectivités qu'ils servent, mais cet effort doit s'intensifier considérablement. La GRC, le principal corps policier du Canada, a pris certaines mesures encourageantes en ce sens. Son Programme des gendarmes spéciaux autochtones, même s'il présente des lacunes, a au moins accru tant la visibilité que la représentation des autochtones au sein de l'effectif. Plus récemment, la GRC a aussi effectué une étude visant à déterminer le nombre exact d'autochtones à son service, en vue d'élaborer des programmes plus efficaces d'équité en matière d'emploi. La Commission continuera de compter sur le bon exemple de la GRC dans ce domaine.

Il ne suffit pas toutefois d'une représentation équitable. Même avec la participation à part entière d'autochtones, des agents non autochtones continueront d'être en contact avec des citoyens autochtones. Pour agir de façon juste et efficace, ils devront comprendre le mode de vie, de même que les croyances et les sujets de préoccupation des autochtones. C'est grâce à un engagement ferme de la haute direction et à la prestation de programmes de formation interculturelle au niveau des policiers qu'ils y arriveront le mieux. La GRC offre actuellement aux recrues un programme de formation multiculturelle fortement axé sur les questions autochtones, dont une version modifiée est également présentée au Collège canadien de police. Il s'agit là d'un début, mais les corps policiers du pays ont encore beaucoup à faire pour susciter la confiance des collectivités autochtones.

La même affirmation vaut tant pour l'appareil judiciaire que pour les établissements correctionnels. Au cours de la dernière décennie, la Commission a eu à

En cette année qui a marqué le quarantième anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le contraste entre cette affirmation retentissante

de la solidarité humaine et notre vécu commun semble particulièrement frappant. Les faits bruts de la pauvreté, du phénomène des sans-abri, de la sous-alimentation, de l'enfance maltraitée et de la violence à l'égard des femmes, pour ne rien dire de questions plus complexes comme la discrimination fondée sur l'âge et la discrimination salariale, témoignent de la nécessité pour le Canada de renouveler quotidiennement son engagement à l'égard des principes essentiels de la Déclaration. Le pouvoir de la Commission d'intervenir directement dans ces questions peut varier, mais nous croyons que ce serait négliger de la part d'un organisme national de défense et de promotion des droits de la personne de ne pas prendre position au sujet des problèmes plus aigus ou de ne pas exprimer son appui aux collectivités concernées.

La situation à laquelle doivent faire face les autochtones du Canada est, à bien des égards, une tragédie nationale. La belle promesse d'égalité des chances qui constitue la raison d'être fondamentale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* contraste vivement avec les conditions de vie que doivent subir bien des autochtones.

De nombreux chefs de file indiens et inuits ont valu avec force que leurs peuples ne feroient jamais de réels progrès sans un règlement satisfaisant des revendications territoriales et sans autonomie politique. Depuis quelques années, l'idée se répand de plus en plus dans les milieux politiques qu'un certain degré d'autodétermination est essentiel. Le Comité parlementaire spécial sur l'autonomie politique des Indiens (le Comité Penner) a recommandé des 1983 « que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle relation avec les premières nations indiennes et qu'un élément essentiel de cette relation soit la reconnaissance de l'autonomie politique des Indiens ». Le rapport Penner a été accepté par le gouvernement en mars 1984 et, plus tard cette année-là, un nouveau gouvernement reconnaissait que certains aspects de l'autonomie politique pourraient et devraient être abordés dans le cadre des négociations relatives aux revendications territoriales. Aujourd'hui il s'agit de savoir non pas si les autochtones devraient exercer un plus grand contrôle sur leurs propres affaires, mais bien quelles devraient être la nature et l'ampleur de ce contrôle.

L'autodétermination et les revendications territoriales sont peut-être les questions les plus importantes que les autochtones aient à affronter aujourd'hui, mais elles sont loin d'être les seules. Il existe des problèmes manifestes dans les domaines de l'emploi et des services, tout comme dans les rapports avec l'appareil judiciaire et dans l'application de la *Loi sur les Indiens*. Il s'agit là d'autant de sujets de préoccupation pour la Commission.

LE SYSTÈME JUDICIAIRE

C'est un fait inéluctable que les Canadiens d'origine autochtone sont surreprésentés dans nos prisons. Selon un rapport préparé en 1988 pour le compte de l'Association du Barreau canadien, 10 p. 100 des hommes et 13 p. 100 des femmes détenus dans les pénitenciers fédéraux sont autochtones, bien que la

de lutter contre l'incendie une fois que le feu s'est propagé. L'équité en matière d'emploi est une tâche d'envergure, et la Commission a déjà entrepris des examens conjoints avec les principaux employeurs qui doivent faire rapport du taux de représentation des femmes, des personnes handicapées, des minorités visibles et des autochtones."

Le nombre record de plaintes--850--déposées en 1988 tend à démontrer clairement "qu'il y a encore trop de personnes pour qui les promesses d'égalité énoncées dans les lois ne sont que des mots dénués de sens", a conclu M. Valden. " Le Canada s'est fixé de grands objectifs en matière de droits de la personne; nous pourrions faire beaucoup mieux pour en assurer la réalisation."

Source : Sally Southey
(613) 995-1151



Communiqué

SUIVRE L'ÉVOLUTION DE LA DISCRIMINATION

OTTAWA--Le 6 avril 1989 -- "La discrimination se porte bien au Canada", a déclaré Maxwell Yalden, président de la Commission canadienne des droits de la personne. Le rapport annuel 1988 de la Commission a été déposé en Chambre aujourd'hui.

"La discrimination flagrante est peut-être moins fréquente, mais la discrimination systémique est tenace, répandue et plus difficile à combattre. Nous devons être prêts à nous attaquer aux formes voilées d'injustices inhérentes à certaines conceptions démodées et inéquitables de l'activité professionnelle normale" a-t-il ajouté.

Le Rapport souligne l'importance de donner la priorité à la situation des autochtones qu'il qualifie de "tragédie nationale". "La belle promesse d'égalité des chances qui constitue la raison d'être fondamentale de la Loi canadienne sur les droits de la personne contraste vivement avec les conditions de vie que doivent subir bien des autochtones" a-t-il affirmé.

"Les vieux préjugés servent aussi à cantonner beaucoup de femmes dans des ghettos d'emplois féminins peu rémunérateurs, a affirmé M. Yalden, car malgré les dispositions prévoyant la parité salariale, adoptées il y a dix ans, les femmes ne touchent encore que 0,65 \$ là où l'homme reçoit un dollar."

"Les personnes handicapées se voient limiter leurs possibilités en raison d'un problème de paternalisme de mauvais aloi et de notre refus de reconnaître qu'elles veulent vivre de manière autonome et productive, et elles le peuvent si les obstacles inutiles sont éliminés."

"La réalité doit gagner le pas sur notre rhétorique multiculturelle. Le racisme n'est pas difficile à déceler. Il est évident que les minorités visibles et ethniques ne partagent pas équitablement les possibilités d'emploi et le pouvoir."

"L'examen laborieux de chaque plainte individuelle ne constitue pas l'unique moyen de réaliser les plus grands objectifs en matière d'égalité des chances", a affirmé M. Yalden. "Nous voulons être sûrs de nous attaquer à la source même de la discrimination"-- au niveau systémique--et non pas simplement

INDEPENDANCE

existe une politique ou une pratique contraire à la Loi. Or, la Commission n'a pas les pouvoirs de vérification ou d'inspection nécessaires pour déterminer s'il existe des motifs raisonnables. D'où ce genre d'impasse qui donne mauvais renom à la Loi.

Les arguments en faveur de l'adoption d'une approche entièrement systémique au regard de la parité salariale — une démarche qui exigerait l'évaluation de l'emploi et l'élimination d'inégalités fondées sur le sexe — sont les mêmes que ceux qui ont donné lieu à l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La Commission trouve inconcevable que l'on aborde ces deux questions de perspectives méthodologiques si différentes.

Enfin, la Commission croit que son indépendance administrative par rapport au gouvernement doit être plus clairement affirmée. Il ne s'agit pas simplement que la Commission doive scruter les actions de son propre bailleur de fonds ou continuer les décisions du ministère de la Justice devant les tribunaux, ce qui va de soi. Il ne s'agit pas non plus d'une simple question de confiance publique. Ce qui est en jeu, c'est ce genre d'autonomie et ce degré de pouvoir judiciaire qui lui permettrait vraiment de s'acquitter de son mandat de façon prompt et équitable dans le plus grand respect des buts prépondérants de la Loi.

Plus de 50 p. 100 des plaintes traitées par la Commission visent des organismes fédéraux, avec la responsabilité additionnelle de l'équité en matière d'emploi, le risque de conflits entre la Commission et les ministères fédéraux ne peut que s'accroître, ce qui ramène à l'avant-plan la question de l'indépendance. Nous comprenons qu'il existe une certaine inquiétude à l'idée de voir un trop grand nombre d'organes autonomes relever directement d'un Parlement déjà surchargé. Nous n'en sommes pas moins fermement convaincus que la Commission canadienne des droits de la personne a un droit particulier à ce genre d'autonomie et de responsabilité, premièrement, parce qu'il est essentiel que le pouvoir exécutif n'intervienne pas de façon arbitraire dans la protection des droits de la personne et, deuxièmement, parce que l'État lui-même a intérêt à ce que l'organe qu'il a désigné pour servir l'intérêt public soit manifestement capable de le faire de façon indépendante et responsable.

tueuse des exigences de la justice naturelle, mais qui favoriseront en même temps un règlement efficace des différends. En particulier, pour accélérer le traitement des plaintes, la Commission réclame une modification qui prévoira plus clairement le règlement rapide des différends durant ou même avant l'enquête.

Dans le but également d'assurer un service plus prompt et plus accessible, la Commission propose que l'article 41 de la Loi, qui l'autorise à ne pas instruire certaines plaintes, soit clarifié de façon qu'elle puisse utiliser ses ressources à mieux escient. Au fil des années, la Commission est devenue de plus en plus réticente à éviter d'instruire des plaintes pour des raisons techniques comme celles voulant que l'acte ait eu lieu plus d'un an avant le dépôt de la plainte ou que celle-ci soit présumée, en termes juridiques, « triviale, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi ». Il ne s'agit pas là de motifs très passionnants pour rejeter une plainte, mais, en même temps, il n'est pas nécessairement très rentable d'instruire des plaintes qui ont peu de chances de succès. Dans la mesure où elle n'a presque exclusivement le choix qu'entre une enquête en bonne et due forme et la décision de ne pas instruire une plainte, la Commission a tendance à privilégier la première solution.

Avant passé les dix dernières années à réduire petit à petit l'ampleur du problème, la Commission est aussi consciente que quiconque de la nécessité de s'attaquer à la racine même de la discrimination. Dès le début, les articles 10 et 11 de la Loi ont interdit la discrimination en matière d'emploi et la disparité salariale les considérant comme des obstacles systémiques à l'égalité des chances, et ont prévu le dépôt de plaintes comme recours. La Loi sur l'équité en matière d'emploi, adoptée en 1986, nous fournit maintenant les éléments de base d'un modèle pour déceler et modifier les lignes de conduite qui sont à l'origine même de ce genre de discrimination.

Les exigences de la Loi sur l'équité en matière d'emploi marquent un important progrès en ce sens qu'elles obligent carrément les employeurs à rendre compte de certaines injustices dont sont nettement victimes les groupes désignés et à prendre des mesures pour y remédier. Cependant, du point de vue de la Commission, elles posent également un problème en ce qu'elles présupposent l'existence d'un processus d'enquête déclenché par le dépôt d'une plainte. La Commission entend certainement mener de telles enquêtes, mais elle aimerait ajouter à son répertoire opérationnel une approche de la discrimination systémique qui soit fondée sur une vérification plus systématique et qui mette davantage l'accent sur la correction des injustices, bref, sur le règlement des problèmes.

Il est évident depuis un certain temps que le processus de traitement des plaintes n'est que d'une efficacité limitée au niveau de l'instauration de la parité salariale. La Commission a déjà proposé un modèle à caractère davantage systémique pour aborder les questions de parité salariale. Jusqu'ici, elle s'est heurtée à un certain scepticisme, la réplique de certains étant que le modèle actuel leur sert très bien — réponse qui ne semble guère corroborée par les faits. Il est vrai que la Commission peut déposer une plainte de sa propre initiative. En pratique, toutefois, elle n'a jamais exercé ce pouvoir pour la simple raison que la Loi énonce que, pour déposer une plainte, il faut avoir des motifs raisonnables de croire qu'il

PRIORITÉS D'ORDRE ADMINISTRATIF

gations religieuses entreraient en conflit avec les exigences professionnelles établies ou, dans les cas où cela ne serait pas possible, essaient de les placer ailleurs dans l'organisation.

Il existe aussi des cas où le fait de fournir le même service à tout le monde d'un manière apparemment impartiale ne fait qu'entraîner des contraintes inutiles pour certaines personnes. Le fait de ne pas prévoir de bureaux de scrutin qui soient faciles d'accès et d'utilisation pour tous les électeurs, handicapés ou non, n'est qu'un exemple patent de traitement soit-disant égal qui favorise moins l'égalité des chances.

Bien que la Loi interdise la discrimination fondée sur l'âge, elle prévoit une exception dans le cas des personnes dont l'emploi prend fin parce qu'elles ont atteint l'« âge normal de la retraite ». Des lors, les régimes de retraite obligatoire qui répondent à ce critère demeurent légitimes aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Leur constitutionnalité est toutefois contestée en vertu de la Charte, et nous sommes d'avis qu'il faudra modifier la Loi pour tenir compte des décisions des tribunaux. Entre temps, la Commission se trouve dans la situation ironique d'avoir à contester cette disposition de sa propre loi devant un tribunal. Il suffirait pourtant d'une simple modification à la Loi pour corriger la situation.

Si des ajouts s'imposent pour élargir la portée de la Loi, nous sommes également d'avis que la modification du libellé de divers articles existants pourrait apporter d'importants éclaircissements. Nous croyons, par exemple, que l'exigence voulant que la victime d'un acte discriminatoire soit « légalement présente au Canada » n'est guère compatible avec le principe de non-discrimination et que, par conséquent, le pouvoir actuellement conféré au ministre de décider du statut de la victime est arbitraire et mal placé. Selon nous, toute personne présente au Canada doit avoir droit au même traitement non discriminatoire.

La disposition selon laquelle la *Loi canadienne sur les droits de la personne* est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* « et sur les dispositions prises en vertu de cette Loi » engendre également beaucoup de confusion depuis un certain temps. Dix années d'expérience nous ont appris que cette disposition tend à limiter la Commission lorsqu'elle cherche à résoudre les questions de droits de la personne qui préoccupent les autochtones. Il est donc évident qu'il faut mieux définir le lien entre ces deux lois.

En deux mots, l'un des principaux objectifs des organismes de défense des droits de la personne est d'offrir une solution de rechange plus simple et plus expéditive aux tribunaux pour le règlement des plaintes individuelles. Jusqu'à quel point ce s'est-il révélé possible dans le cadre de la loi actuelle? Pour parler sans détour, il s'agit de savoir si cet organisme spécialisé, qui a été créé en partie pour court-circuiter les lenteurs du système judiciaire, ne serait pas devenu la proie de certains des défauts les plus encombrants des litiges traditionnels. Si tel était le cas, faudrait, à notre avis, prévoir une plus grande souplesse au niveau administratif. C'est pourquoi la Commission propose des modifications qui lui laisseront une plus grande latitude pour traiter les plaintes d'une manière tout à fait respec-

tence ou notre mandat. Il s'agit plus que de savoir quels établissements sont visés par la Loi. Que veut dire, par exemple, « donner effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, au principe de... l'égalité des chances »? Quelle obligation juridique existe-t-il, aux termes de cette loi, de faire enquête et de remédier aux actes discriminatoires qui ne cadrent exactement avec aucun des types de discrimination illite, mais qui n'en constituent pas moins des refus d'égalité? Etant donné que les injustices sont chose courante et que les ressources de la Commission sont limitées, quels sont les meilleurs moyens de maintenir l'équilibre entre les doléances individuelles relatives aux droits de la personne et le bien commun consistant à bâtir systématiquement une société plus équitable? Quel rôle exact la Commission doit-elle jouer dans la surveillance des dispositions de la Loi sur l'équité en matière d'emploi, lorsqu'il y a non pas d'actes discriminatoires isolés, mais bien d'une distorsion structurelle qui nuit à des groupes entiers de personnes? Il serait déraisonnable qu'en arrivant à la fin du siècle, nous nous rendions compte que la protection des droits de la personne dans la sphère de compétence fédérale est assurée par des dispositions législatives qui ne répondent pas mieux à ces questions que la loi actuelle.

On trouvera à l'annexe I la liste complète des modifications proposées par la Commission. Nous n'examinerons ici que les plus importantes.

Pour assurer l'adoption de la Loi en 1977, le comité parlementaire responsable a consenti à ne plus faire pression en vue d'y faire inclure certains points relatifs à la Commission. Les membres ont plutôt convenu que la Commission devrait viser à faire évoluer les choses en proposant des modifications en temps utile. Si la Commission s'est servie régulièrement de son rapport annuel à cette fin, il n'est que trop juste d'affirmer que les modifications de fond à la Loi ont mis beaucoup de temps à se concrétiser.

Il y a longtemps, par exemple, que la Commission se déclare en faveur de l'inclusion de l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illite, comme c'est déjà le cas au Québec, au Manitoba, en Ontario et au Yukon. Il ne fait absolument aucun doute qu'il existe de la discrimination fondée sur ce motif et qu'elle est néfaste sur le plan social. Il ne fait guère de doute non plus que, quelle que soit leur opinion au sujet des comportements individuels, la plupart des Canadiens jugeraient répréhensible le fait de refuser un emploi ou la prestation d'un service pour ce motif. Le Parlement s'est toutefois montré réticent à prendre l'initiative en cette matière au point qu'il risque maintenant de se laisser dépasser par les événements; il existe en effet de solides raisons d'affirmer que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est déjà interdite par l'article 15 de la *Charte des droits et libertés*. Dans cette optique, il serait pour le moins anormal que l'orientation sexuelle ne figure pas parmi les motifs de distinction illite énumérés dans la loi fédérale sur les droits de la personne.

La Commission a aussi maintes fois recommandé au Parlement d'incorporer dans la Loi l'obligation de tenir compte des besoins ou des devoirs spéciaux d'une personne lorsqu'ils se rattachent à un motif de distinction illite. Ce principe des « adaptations raisonnables », comme on dit dans le jargon du métier, exigerait, par exemple, que les employeurs tiennent compte des personnes dont les obli-

Les droits de la personne s'inscrivent dans un continuum juridico-moral qui en complique la définition et encore davantage la codification et l'application. Il importe donc d'autant plus que les lois qui en traitent soient aussi à jour et aussi efficaces que l'exige leur rôle dans la société.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été modifiée à deux reprises depuis sa promulgation en 1977. Les modifications les plus récentes ont été adoptées en 1985, année où le mode de constitution des tribunaux des droits de la personne a subi d'importants changements. Toutefois, il était évident que le processus d'adaptation et d'amélioration de la Loi n'était pas terminé, pour au moins trois bonnes raisons :

- la législation relative aux droits de la personne et les moyens de la mettre en application continuent d'évoluer;
- il importe de les harmoniser avec les nouvelles perspectives sociales et la jurisprudence qui prend corps peu à peu; et
- l'expérience confirme que certaines dispositions qui auraient dû figurer dans la Loi dès le départ sont devenues encore plus nécessaires au fil des ans.

Si le processus de modification doit être permanent, il n'est pas facile pour autant. Les lois ne font pas l'objet d'une vérification annuelle, et souvent les lois sur les droits de la personne occupent un rang peu élevé sur la liste de priorités d'un programme législatif chargé. Nous en sommes toutefois arrivés à un point où il semble que le Parlement soit disposé à mettre la Loi à jour, après quoi celle-ci devra sans aucun doute être appliquée telle quelle un bon bout de temps. C'est pourquoi nous estimons que les modifications apportées à ce moment-ci devraient être complètes et viser non seulement à compenser les lacunes passées, mais également à prévoir le travail qui nous attend.

Dans les derniers rapports annuels, nous avons formulé un certain nombre de propositions allant d'importantes modifications de fond à une meilleure harmonisation des versions anglaise et française de la Loi. Ces propositions tiennent tous jours. Ce que nous cherchons à faire ici, c'est de les développer et de les situer plus clairement dans le contexte de ce que nécessite la situation actuelle.

Le principal argument en faveur de la modification d'une loi est que celle-ci n'atteint pas ses objectifs. Peut-on en dire autant de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ? Il y a, à notre avis, certaines raisons de nous inquiéter. Dans le chapitre précédent, nous avons réfléchi sur les difficultés que la Commission éprouve toujours à réaliser l'objet de la Loi dans son intégralité par opposition au fait d'en appliquer simplement les dispositions particulières aux actes de discrimination. Nous nous reconnaissons, bien sûr, une part de responsabilité à l'égard des insuccès apparents de la mise en œuvre; nous admettons aussi, comme corollaire, que si la Commission faisait mieux son travail, il ne fait pas de doute que la Loi atteindrait mieux ses objectifs.

Mais le problème ne s'arrête pas là. Le fait est que le travail serait mieux accompli si la Loi indiquait plus clairement quelles sont au juste les responsabilités et les prérogatives qui s'y rattachent. Prenons, par exemple, notre champ de compétence.

Quelles que soient les modalités d'action que nous privilégions pour l'avenir, il ne fait aucun doute que la Commission présente depuis un certain temps quelques-uns des symptômes classiques de l'organisme surchargé de travail : arrières, retards et problèmes périodiques de ressources. Ce fait, qui préoccupe la Commission depuis longtemps, a retenu l'attention du vérificateur général, entre autres. Sentant qu'un changement important s'impose à ce moment, nous cherchons à prendre les orientations suivantes :

- une plus grande insistance sur le règlement rapide des plaintes avant que les faits ne perdent de leur actualité et que les positions ne se durcissent;
- un examen plus serré, plus actif et plus prompt des plaintes pour faire en sorte que la Commission ait la meilleure chance possible de statuer de façon expéditive et équitable;
- une insistance plus marquée sur la communication de lignes directrices et la collaboration pour accroître l'efficacité de la Commission comme promotrice de changements;
- une définition plus explicite et plus dynamique du rôle de la Commission dans la réalisation et la concrétisation de l'équité en matière d'emploi, de la partie salariale et de la pleine accessibilité des services pour les personnes handicapées.

La question de savoir dans quelle mesure la Commission peut simplement procéder à l'instauration de ces mesures sans chercher, par exemple, à faire modifier ou clarifier la Loi suscite nécessairement certaines discussions. En même temps, l'idée s'impose de plus en plus que la CCDP doit adapter ses pratiques aux réalités d'aujourd'hui et aux espérances que sa création a fait naître dans la population. Il sera question dans le chapitre suivant des modifications qu'il pourrait être nécessaire ou souhaitable d'apporter à la Loi. Contentons-nous d'affirmer ici qu'il existe actuellement de graves tensions qui, si l'on n'y voit pas, pourraient être lourdes de conséquences pour la crédibilité des organismes de défense et de promotion des droits de la personne au pays.

Il ne s'agit pas de changer radicalement d'orientation; les trois objectifs fondamentaux de la promotion d'une meilleure compréhension, du règlement des plaintes de discrimination, et de la création d'un climat plus propice à l'égalité pour tous continuent de s'imposer. Ce qu'il importe de préciser, c'est que ces objectifs sont, à tous égards, complémentaires et que la Commission ne peut se permettre de mettre trop d'œufs dans le même panier.

Chose certaine, l'examen et le règlement d'une plainte individuelle ne suffisent généralement pas à détacher les pratiques discriminatoires. Les plaintes doivent être réglées, et elles doivent l'être rapidement, mais leur règlement et les principes qui le sous-tendent doivent également servir d'exemple aux autres si nous voulons éviter de reprendre les mêmes démarches à chaque occasion. D'où la possibilité de procéder autrement pour venir à bout des formes de discrimination plus répandues et profondément enracinées.

Nous devons donc nous demander si les résultats que permet d'obtenir directement le processus de règlement des plaintes constituent en eux-mêmes la totalité de ce à quoi le public et le Parlement sont en droit de s'attendre. Est-ce à cela que se ramènent les « droits de la personne » ? Notre organisme offre-t-il vraiment un moyen plus rapide, plus économique et moins axé sur la procédure judiciaire d'obtenir l'indemnisation que l'on pourrait réclamer devant les cours de justice ? Nous reconnaissons que, toutes ingrates que soient les tâches du respect de la loi et de son application, elles sont cruciales et appellent un examen rigoureux et impartial de présumés actes discriminatoires. Par contre, il n'est pas exagéré de prétendre qu'en cherchant à établir ou à réfuter le bien-fondé d'actes particuliers on risque de perdre de vue cet objectif plus global qui consiste moins à cerner l'abus qu'à favoriser vraiment l'égalité des chances par l'instauration de pratiques non discriminatoires et d'un climat plus propice.

Si le législateur avait également l'intention de prévoir des moyens de recours plus simples et plus accessibles, la Commission était de toute évidence destinée à être plus qu'un mécanisme voué uniquement à la contestation quasi judiciaire. Certes, plusieurs règlements attendus depuis longtemps constituent effectivement des victoires marquantes, mais souvent ils ont dû être chèrement payés en temps, en énergies et en fonds publics. D'ailleurs, ils n'apportent que peu de satisfaction dans ces cas trop fréquents où il s'est presque certainement produit quelque chose de suspect sans que les éléments de preuve à l'appui ne permettent d'établir qu'il y a eu discrimination.

Aux difficultés de croissance normales pour un organisme comme le nôtre, sont venues s'ajouter les responsabilités découlant des initiatives prises pour concré- tiser les principes d'égalité pour tous dans la sphère de compétence fédérale. Il sera question plus loin dans le présent rapport des activités de la Commission relatives à l'équité en matière d'emploi et à la parité salariale. Qu'il suffise d'affir- mer ici que, s'il est évident que des facteurs historiques sont venus perturber la répa- rition de l'emploi et de la rémunération au détriment de certains groupes, il n'est absolument pas question que le problème puisse être résolu par la seule voie du dépôt de plaintes individuelles. C'est une toute autre histoire qui nécessite une approche différente de celles auxquelles on a eu recours jusqu'ici. La décision de la Cour suprême dans l'affaire **Action Travail des Femmes c. la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada** prouve qu'une plainte de discrimination systémique bien formulée et bien fondée peut atteindre son objectif. Elle démontre également l'importance de programmes d'ensemble et à long terme pour attaquer le problème à la source. Tel est, bien sûr, l'objet de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et les moyens mis à la disposition de la Commission doivent cadrer parfaitement avec cette perspective systémique généra-

La Commission canadienne des droits de la personne a vu le jour, en tant qu'organisme, en 1978. Il est donc opportun, 10 ans après, de se demander si la mission qui lui a alors été confiée demeure toujours pleinement d'actualité et de proposer des changements là où le temps et le recul en laissent supposer la nécessité.

Si, dans ce document, nous passons en revue les faits saillants qui ont le plus retenu l'attention au cours de l'année, nous soulèverons également quelques questions plus fondamentales et nous proposons des changements là où notre mandat actuel ferait défaut. Dans le présent chapitre, nous aimerions préparer le terrain en nous penchant sur l'identité et la mission de la Commission telles que nous les percevons.

La Commission canadienne des droits de la personne poursuit trois grands objectifs :

- amener toutes les personnes concernées à mieux comprendre les règles et les principes relatifs aux droits de la personne et les encourager à s'y conformer;
- prévoir des moyens efficaces et opportuns pour répondre aux plaintes individuelles; et
- susciter une réduction systématique des obstacles structurels et administratifs à l'égalité en matière d'emploi et d'accès du public aux services.

Voilà des objectifs exigeants. Il n'est donc pas surprenant qu'ils changent au fil du temps. Tant les attentes de la population que le sentiment de ce que la loi est censée accomplir se modifient avec l'expérience, sans compter l'adoption de nouveaux objectifs et de nouvelles normes de rendement.

Il est plus facile, à certains égards, de dire ce que la Commission n'est pas plutôt que de définir ce qu'elle est. Ce n'est ni un organe du gouvernement ni un tribunal judiciaire, bien qu'elle semble, de loin, avoir quelques-unes des caractéristiques les moins attirantes des deux. La loi créant la Commission n'essaie même pas d'en donner une définition sommaire. Elle énumère plutôt ses pouvoirs et fonctions. Il est intéressant de parcourir cette liste du point de vue de ce qui y est dit du genre d'entité envisagée par le Parlement. On y parle du pouvoir d'informer, de patronner des programmes de recherche, d'entretenir des rapports avec d'autres organismes, de faire des études, d'examiner des règlements et de « tenter par tous les moyens qu'elle estime indiqués d'empêcher la perpétration des actes discriminatoires. . . ».

Ces énoncés plutôt généraux sont complétés par des dispositions fort détaillées touchant l'examen et le règlement des plaintes qui peuvent être fondées sur dix motifs de distinction illégitime.* Il ne fait aucun doute que ces dispositions constituent le cœur même de la Loi et la principale raison d'être de la Commission. Elles exposent la marche à suivre pour déterminer s'il y a eu discrimination et dans quelle mesure et, le cas échéant, pour corriger les torts subis par la victime et prévenir leur répétition. Voilà certes un important moyen d'obtenir le respect de la Loi, mais on peut se demander s'il s'agit du seul moyen important.

* Les motifs de distinction illégitime sont la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, la déficience et l'état de personne handicapée.

ANNEXES	ANNEXE I - MODIFICATIONS RECOMMANDÉES ANNEXE II - TABLEAUX
RAPPORT FINANCIER	
ACTIVITÉS DES PROGRAMMES	UNE ANNÉE DE CHANGEMENT TRAVAUX DES DIRECTIONS
ÉTUDE DE CAS	RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE SEXE ÉTAT MATRIMONIAL ÂGE DÉFICIENCE CONTESTATIONS DE DÉCISIONS DE LA COMMISSION AUTRES INSTANCES CONCLUSIONS
ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET PARTIE SALARIALE	L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET LA COMMISSION Concrétisation de l'équité en matière d'emploi Résultats obtenus jusqu'ici Ministères et organismes fédéraux Autres organismes Ouvrir des horizons nouveaux PARTIE SALARIALE Collaboration avec Travail Canada Initiative mixte syndicale- patronale

AVANT-PROPOS

7

LE RÔLE DE LA
COMMISSION

11

LE MANDAT
LES DÉFIS À VENIR
CHANGEMENT DE CAP

MODIFICATIONS
À LA LOI

14

JUSTIFICATION DES
MODIFICATIONS
LA PORTÉE DE LA LOI
PRIORITÉS D'ORDRE
ADMINISTRATIF
MÉDECINE PRÉVENTIVE
INDÉPENDANCE

QUESTIONS DE DROITS
DE LA PERSONNE

19

LES AUTOCHTONES : UNE
QUESTION DE SURVIVANCE
Le système judiciaire
Représentation dans le
secteur de l'emploi
Loi sur les Indiens
LES PERSONNES HANDICAPÉES :
UNE VIE AUTONOME
Surprotection
Accessibilité
Représentation dans le secteur
de l'emploi
Politiques sur le SIDA et le
dépistage des drogues
RACE, COULEUR ET ORIGINE
NATIONALE OU ETHNIQUE
Propagande haineuse
Immigration
ÂGE : RETRAITE OBLIGATOIRE
L'aventir
SEXE, ÉTAT MATRIMONIAL ET
SITUATION DE FAMILLE
Représentation dans le secteur
de l'emploi
Prestations

M.F.Y.

En même temps, c'est aussi un fait qu'il subsiste des stéréotypes sexuels, que nous sommes encore incapables de traiter les personnes handicapées équitablement et sans paternalisme, que nous devons admettre ne pas avoir fait très bien avec les autochtones et que, tout compte fait, nous continuons d'avoir sous les yeux trop d'exemples persistants d'injustices raciales et culturelles dans le nouveau Canada. La prétendue égalité de traitement, qui semble raisonnable parce qu'elle traite tout le monde sur le même pied, mais qui signale en réalité que certains sont plus égaux que d'autres, ne peut que troubler profondément la Commission.

L'année 1988 a été fertile en événements, comme le rappellent les pages qui suivent. Elle a aussi marqué le début de nouvelles activités pour la Commission d'avenir nous dira dans quelle mesure elles seront une réussite; pour l'instant, pense pouvoir affirmer au nom de mes collègues que nous avons l'intention d' consacrer le meilleur de nos énergies.

Notre principal objectif, en tant que Commission, doit toujours être de réaliser les buts fondamentaux de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Or, il importe que nous nous demandions — régulièrement — dans quelle mesure nous nous acquitons de ce mandat. Telle est justement la principale raison d'être du présent rapport.

Mais, il faut d'abord bien comprendre le sens de ces buts, car s'ils définissent d'une manière générale les limites et la nature du mandat de la Commission, ils manquent parfois de précision. Vient aggraver le problème, l'éventail extrêmement large des questions visées par l'expression « droits de la personne » et le grand nombre d'organismes qui sont appelés d'une manière ou d'une autre à s'en occuper.

Songez, par exemple, au fait qu'il existe au Canada onze commissions provinciales ou territoriales des droits de la personne, neuf ombudsmans provinciaux, quatre ombudsmans ou quasi-ombudsmans fédéraux spécialisés et une commission fédérale des droits de la personne, sans parler des divers associations, centres et instituts, tant publics que privés, qui s'intéressent tous plus ou moins au même genre de problèmes. N'oublions pas non plus que les droits de la personne couvrent pratiquement tout, des menaces aux libertés fondamentales aux diffé-rents actes individuels de discrimination et de malveillance qui constituent malheureusement notre lot quotidien. Il en résulte une société qui est certes très préoccupée par les droits de la personne, mais où les attributions de chacun sont beaucoup moins claires.

Au milieu de ce labyrinthe conceptuel, il faut absolument que la Commission évalue son rendement au regard de normes réalistes et raisonnablement strictes. C'est ce que nous essayons de faire dans le texte qui suit. Ce qui en ressort, en deux mots, c'est que nous sommes encore aux prises avec bon nombre des problèmes de discrimination habituels, mais que de nouvelles exigences sont venues s'y ajouter, de même que la nécessité de nouvelles approches pour nous y attaquer efficacement.

Nous devons, bien sûr, continuer d'accorder une attention prompte et entière aux problèmes individuels de discrimination. Nous devons également redoubler nos efforts afin d'éviter de les aborder de façon isolée : le règlement d'une plainte devrait servir à en régler une autre. Enfin, nous devons être prêts à nous attaquer aux formes voilées d'injustices inhérentes à certaines conceptions démodées et inévitables de l'activité professionnelle normale ou aux critères servant à déterminer la rémunération. En d'autres termes, la Commission doit poursuivre vigoureusement le processus de règlement des plaintes, qui lui a permis de connaître certains succès au cours de la dernière décennie, et elle doit se préparer en même temps à s'attaquer efficacement à la question beaucoup plus vaste des systèmes discriminatoires.

Rien n'est acquis dans le domaine des droits de la personne, mais je suis convaincu que la discrimination flagrante et délibérée a diminué sensiblement au pays depuis la dernière guerre. Et si nous considérons également que les occasions de comportement discriminatoire dans une société multiculturelle et pluriethnique sont plutôt multipliées au cours de la même période, il est permis d'en conclure que nos efforts n'ont pas été vains.

ADMINISTRATION CENTRALE

Commission canadienne
des droits de la personne
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1

Téléphone : (613) 995-1151
Numéro Visior : (613) 996-5211

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :

3^e étage

5670, chemin Spring Garden

Halifax (Nouvelle-Écosse)

Téléphone : (902) 426-8380

Numéro Visior : (902) 426-9345

Adresse postale :

Case postale 3545

Succursale postale Halifax-Sud

Halifax (Nouvelle-Écosse)

B3J 3J2

QUÉBEC

Pièce 330

1253, avenue McGill College

Montréal (Québec)

H3B 2Y5

Téléphone : (514) 283-5218

Numéro Visior : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :

Pièce 915

270, rue Albert

Ottawa (Ontario)

Téléphone : (613) 996-0026

Numéro Visior : (613) 998-5927

Adresse postale :

Case postale 2052

Succursale postale « D »

Ottawa (Ontario)

K1P 5W3

ONTARIO

Pièce 623

55, avenue St-Clair est

Toronto (Ontario)

M4T 1M2

Téléphone : (416) 973-5527

Numéro Visior : (416) 973-8912

PRAIRIES

Pièce 718

275, avenue Portage

Winnipeg (Manitoba)

R3B 2B3

Téléphone : (204) 983-2189

Numéro Visior : (204) 983-2882

ALBERTA ET TERRITOIRES

DU NORD-OUEST

Pièce 401

10506, avenue Jasper

Edmonton (Alberta)

T5J 2W9

Téléphone : (403) 495-4040

Numéro Visior : (403) 495-4108

OUEST

6^e étage,

609, avenue Hastings ouest

Vancouver (Colombie-Britannique)

V6B 2W9

Téléphone : (604) 666-2251

Numéro Visior : (604) 666-3071

GERALD KAMBEITZ
COMMISSAIRE

Monsieur Kambeitz, c.r., est résident de Cranbrook (C.-B.) où il fait partie, en qualité d'associé, du cabinet d'avocats Steidle, Kambeitz and Donald. Il est membre de la section provinciale de l'Association du Barreau canadien et directeur de la Société des services juridiques de la Colombie-Britannique.

BHAUSAHEB UBALÉ
COMMISSAIRE

Monsieur Ubale, économiste-conseil résidant à Toronto, a été membre de la Commission des droits de la personne de sa province de 1978 à 1985. À titre de premier Commissaire aux rapports entre les races de l'Ontario, il a conseillé le cabinet provincial sur les relations interraciales.

COMMISSAIRES À TEMPS PLEIN

MAXWELL VALDEN PRÉSIDENT

Depuis son entrée à la fonction publique en 1956, M. Valden a été agent de service extérieur, sous-secrétaire d'État adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux Langues officielles pour un mandat de sept ans en 1977 et, en 1984, ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il a assumé la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne en 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY VICE-PRÉSIDENTE

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en septembre 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'Étude Massicotte Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1973, Mme Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, comme présidente de la Commission d'appel de l'immigration.

DIANE BOISSINOT COMMISSAIRE

Madame Boissinot exerce la profession de notaire à Montréal. Elle a travaillé dans plusieurs domaines y compris ceux de l'adoption et de l'immigration et, plus récemment, à titre de conseillère auprès des femmes autochtones.

WILLIAM COLLINS COMMISSAIRE

Monsieur Collins fait partie, en qualité d'associé principal, du cabinet d'avocats Collins and Trahey & St-John's. Il a rempli la fonction de président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador et de secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve. Il est l'actuel président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien.

MARY LOUISE DICKSON COMMISSAIRE

Madame Dickson, c.r., qui exerce la profession d'avocate à l'Étude McCarthy and McCarthy, est directrice de l'Association canadienne des parapégiques. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario des handicapés physiques et occupait maintenant le poste de présidente de la Section des pensions et avantages de l'Association du Barreau canadien (Ontario).

DONNA GRESCHNER COMMISSAIRE

La professeure Donna Greschner enseigne à la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, se spécialisant dans les domaines des droits de la personne et du droit constitutionnel. Elle a travaillé pour de nombreux groupements de femmes à l'échelle régionale et nationale.



Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1989

L'honorable Douglas Lewis, C.P., c.r., député
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,
Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*,
je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Com-
mission canadienne des droits de la personne pour l'année 1988.
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute
considération.

Maxwell Valden

90, rue Sparks, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
90 Sparks Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1

« Tous ont droit, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur de la peau, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne gracée ou la déficience. »

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

R A P P O R T
A N N U E L
1 9 8 8

R A P P O R T
A N N U E L
1 9 8 8

AI
5720
A56

Government
Publication

ADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION



A N N U A L
R E P O R T
1 · 9 · 8 · 9



CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

A N N U A L
R E P O R T
1 • 9 • 8 • 9



“All human beings are born free and equal in dignity and rights.”

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

“Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.”

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

©Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. HR1-1989

ISBN 0-662-57286-6

This report is available, upon request, as a sound recording, in large print, and in braille.



Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1990

The Honourable Kim Campbell, P.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Ms. Campbell:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby transmit the 1989 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,

Maxwell Yalden

COMMISSION MEMBERS

MAXWELL YALDEN CHIEF COMMISSIONER

After joining the Public Service in 1956, Mr. Yalden held a variety of positions in the Foreign Service, and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, he began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, and served in that capacity until becoming Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY DEPUTY CHIEF COMMISSIONER

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner of the Commission in 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its deputy chairperson and in 1982 became chairperson of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA MEMBER

Mr. Bhatia, a chartered accountant and founding member of the India Society of Winnipeg, was director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association. Ten years ago, he founded Prairie Link, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and a better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS MEMBER

Mr. Collins is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He was formerly president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON MEMBER

Miss Dickson, Q.C., is a lawyer with the Toronto firm of McCarthy & McCarthy and a director of the Canadian Paraplegic Association. She has served as a member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and is now president of The Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS

MEMBER

Mme Dupuis, of Quebec City, is a lawyer and lecturer in Administrative Law at l'École nationale d'administration publique of Quebec. She has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services.

DONNA GRESCHNER

MEMBER

Ms. Greschner, an associate professor at the College of Law, University of Saskatchewan, specializes in constitutional law and human rights. She has been a member of the Canadian Women's Studies Advisory Committee, chairperson of the Women's Studies Research Unit at the University of Saskatchewan, and a member of and legal advisor to the Provincial Accessibility Committee of Saskatchewan. She continues her involvement with many regional and national women's organizations.

Three members left the Commission during 1989. They are:

- Diane Boissinot, a Montreal notary, who resigned in June to become a member of the Immigration and Refugee Board;
- William Kambeitz, a lawyer from Cranbrook, B.C., whose term ended in October; and
- Bhausahab Ubale, an economic consultant from Toronto, whose term also ended in October.



“All human beings are born free and equal in dignity and rights” — so runs the Universal Declaration on Human Rights, in a phrase harking back to the original Declaration of 1789. Two hundred years later we are still wrestling with the consequences of that unprecedented proclamation.

We share in the joy at the extraordinary developments in Eastern Europe, and their far-reaching consequences for human rights in countries about which there has been little good news to report for more than five decades. We have, moreover, some reason for pride at our own achievements over that half-century, and for the fact that Canada gives as much and as close attention to human rights as any country in the world. At the same time, a dispassionate look at the unvarnished facts of our treatment of those in our society who are less able to defend themselves, might occasion a blush of embarrassment at our tendency to lecture others about their shortcomings.

Equal rights does not mean giving the same treatment to everyone with an even but indifferent hand. Many deeply rooted forms of systemic discrimination lie hidden in that essentially negative view of equality. Expectations, for instance, that women should compete and progress exactly as men do in a male-dominated world of employment, whilst continuing to assume virtually the entire burden of child bearing and raising, a social good which is to the advantage of all Canadians, both male and female. Or a taxation and social support system that is designed to provide equal treatment to the average individual, and therefore ignores the right of disabled persons to participate in the workplace on conditions that are genuinely competitive. Or ostensibly impartial rules for entry into the labour force that are consistently belied by the actual participation of visible minorities and aboriginal people.

It is often observed that blatant racism is less evident in Canada than it was, and I continue to believe this is true. However, the undercurrent of grousing about immigrants and refugees, which in itself may not be unusual, occasionally takes a turn that cannot by any lights be regarded as acceptable. One wonders where our political leaders and promoters of multiculturalism are to be found on these occasions. Multiculturalism means acceptance of and accommodation to differences, and the sooner we learn that this applies to all of us on a daily basis, and not just to a few notables on the speakers' stand on the first of July, the better.

We have also had occasion over the last few months to think more closely and more painfully about the treatment of women in our society — not just sex discrimination or harassment as problems for the human rights community, but the very basic fears and anxieties that trouble women across the country. In their nature these are not simple

issues, and it will require all the thoughtfulness and steadfastness that women and men of goodwill can muster to achieve a climate of mutual trust and respect, on conditions that do not beg the question in favour of one set of values or another.

The deeply disquieting problems of our native peoples, of which we spoke in last year's Report, continue to trouble us. Surely, one supposes, in a country like Canada, it is not possible that an entire group of people should, in the 1990s, be so remote from sharing in the benefits that others take for granted. Surely, with all the money and effort that is lavished on the problem, it ought to be amenable to solution. Once again, however, the unpleasant fact of the matter is that it has not been, and that it still shows only rudimentary signs of being resolved.

And what of the forgotten people across our land who suffer from physical or mental disabilities of one sort or another? We have, to be sure, created as effective a network of welfare programs as most countries, and better than many, but have we in any way even approached the much more difficult problem of integrating the disabled into the broader Canadian community? This is 1990, after all, not 1890: the experience and technology of a hundred years open up possibilities that were unknown to earlier generations; but they are not possibilities that will be effectively exploited without a much more determined and creative approach by those to whom the disabled turn.

In short, as we enter a new decade we do not lack for challenges in the human rights area, even in countries like this one. Moreover, the demands on public authorities continue to press over such a wide spectrum, whilst the resources to deal with them are so much less in evidence, that it will be uphill work to command a priority share of their attention. As a result, the nineties will not be an easy climate to operate in, and it is only with the support of Parliament and the public that agencies like ours can expect to make even a reasonable showing. For our part, my colleagues and I wish to do more than just that.

M.F.Y.

TABLE OF CONTENTS

REFACE

7

THE ROLE OF THE COMMISSION

KEEPING PACE
JOB EQUITY INITIATIVES
ENDS AND MEANS

11

ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES: A NEW RELATIONSHIP

14

Meeting the Challenge
Representation in Employment

PEOPLE WITH DISABILITIES:
FROM WORDS TO DEEDS

17

The Year in Review
Representation in Employment
Access and Integration
Paying Their Own Way
AIDS: An Update
Drug Testing

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

22

Opportunities for Racism
Hate Propaganda
The Question of Participation
Multiculturalism and Human Rights
Representation in Employment

SEX: THE MEANING OF EQUIVALENCE

27

Equality of Access
“No Harm Meant”
Representation in Employment
Marital and Family Status

AGE: VARIATIONS ON A THEME

30

Mandatory Retirement

EQUITY AT WORK

EMPLOYMENT EQUITY

33

The Commission's Approach
The Process of Investigation
Assessing Progress
How Things Stand
The Purpose of the Exercise

EQUAL PAY

38

What Is Happening?
Changing Gear

CASE WORK	THE SUPREME COURT AND THE IDEA OF EQUALITY RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN RELIGION AGE SEX AND SEXUAL HARASSMENT MARITAL AND FAMILY STATUS DISABILITY HATE MESSAGES PRACTICES AND PROCEDURES REMEDIES	41
AMENDING THE ACT	TIME FOR CHANGE REASONABLE ACCOMMODATION LEGISLATION FOR THE 1990s THE NEW CHALLENGE GREATER PROCEDURAL FLEXIBILITY	57
THE COMMISSION AT WORK	HIGHLIGHTS FROM THE REGIONS	61 63
FINANCIAL REPORT		65
APPENDICES	APPENDIX I Technical Amendments APPENDIX II Tables APPENDIX III Organization	68 72 76

THE ROLE OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission is not alone in observing that our society is becoming more litigious and confrontational; forays onto the battlefield of Charter rights have been widely noticed as well. Indeed, there are times when the most striking consequence of our constitutional reforms, actual or proposed, may seem not so much the creation of a consensual framework as the proliferation of occasions for dispute. Such, however, is the society in which we live, and the social context in which the Commission must renew its commitment to human rights.

We make no secret of our belief that the success of human rights endeavours in Canada lies at least as much in the promotion of public understanding and a bias-free environment as in bringing individual acts of discrimination to the bar of justice. It is neither possible nor proper to forswear the cut and thrust of individual case work as a means of advancing human rights principles. But that is not the only means. The Commission must ensure that the practical interpretation of its equality-seeking mandate will be broadly constructive as well as technically efficient.

KEEPING PACE

A quick overview of the events of 1989 as they impinge on the Commission only confirms the need to carry the battle for equality to the old enemy of intolerance. The incidence of racial conflict, sexism, abuse of authority, and the wholesale marginalization of the native peoples and the disabled may be no greater than in the past, but the number of inquiries and reports documenting these phenomena has given them a moral salience that presents a new challenge to all human rights bodies in Canada.

Leaving aside the world-wide reverberations of events in China and Eastern Europe, and even leaving aside recurring manifestations of Meechism, the continuing language debate or the abortion issue, 1989 was an important year for human rights in Canada. There were some far-reaching decisions on women in combat and same-sex partners as family, for example; there were notable tests of public opinion, over turbans in the RCMP and the continuing AIDS controversy, to name only two; and a number of practical problems unfolded as we sought to come to grips with systemic discrimination.

Even as the Commission was trying to point the moral of some of these happenings, its incoming case load continued to grow throughout the year, virtually outstripping some additional personnel before they were well inside the door. We were nevertheless able to step up our action on several important fronts. The growing need for changes to the Canadian Human Rights Act was comprehensively discussed with government officials. Greater interaction with interest groups was stressed through a number of public encounters, including a Winnipeg meeting of the full Commission in May (the first of its kind outside the

JOB EQUITY INITIATIVES

Capital since 1983) and a major get-together in Toronto. And there was a palpable change of emphasis in the manner in which the Commission disposed of cases, with markedly fewer dismissals and a greater inclination to try conciliation or tribunal hearings.

The priority the Commission gave to fostering the aims of the Employment Equity Act and related public service initiatives has at least partially paid off. Seventeen of nineteen employers who were targeted by the Commission because of weaknesses in their representation of the four designated groups (women, aboriginal peoples, the disabled and visible minorities) are now actively involved in the analysis and planning that are the *raison d'être* of employment equity. We continue to hope that the two that are not — the CBC and Bell Canada — will abandon their standoffishness; if not, the Commission will have no choice but to pursue the complaints it has launched against those organizations.

Not everyone has wholeheartedly accepted that the scheme for applying employment equity within the federal sector entails an active role for the Canadian Human Rights Commission. Whether it is investigating third-party complaints, persuading employers to cooperate in a joint review or, if all else fails, initiating its own complaints, the Commission is motivated by the idea that employment equity should be a purposeful and action-oriented initiative. In the words of the Minister who introduced the Employment Equity Act, the law

provides action to require employers to make public detailed information disclosing the results of their employment practices, action to enable the Human Rights Commission to fulfil its entire mandate, action which makes employment equity mandatory.

While that had seemed clear enough to the Commission, there have been those who regard our part in getting this action under way as perhaps overzealous. To put it bluntly, some apparently feel the Commission is making a nuisance of itself by taking its parliamentary mandate a bit too seriously. Others have argued the contrary, that the Act is a sham and the Commission little better. These are perceptions we are prepared to live with, provided the goals of employment equity are dealt with honestly and responsibly. There are important human rights principles and public hopes tied up in the promises embodied in the new law. It seems to us important that the Commission, at least, should take these principles at their face value and encourage their application by every means within its power. If the legislative scheme should fall short, it will not be because we did not give it our best shot.

Equal pay for work of equal value, more familiarly known as pay equity, stands in an interesting relationship to employment equity. Both

start from a presumption that under-representation or under-pay can be traced to practices that, while superficially neutral, have clearly discriminatory effects. The slowness with which the federal administration has moved to correct sex biases in its pay systems is another reason why the public remains sceptical about the whole area surrounding pay and employment equity. The long drawn out process of union-management sampling of job evaluations in the public service was finally coming to a head at year end but, after the better part of five years, public patience was justifiably wearing thin. The moral, as with so much of human rights work, is that even the most well-meaning programs do not drive themselves. They need to be made to work, and the Commission attaches great importance to ensuring that they do.

ENDS AND MEANS

Much of what the Commission was trying to do in 1989 is best expressed in utilitarian terms: the public interests that go under the heading of human rights are legion; the strategies and resources available to the CHRC are not. This means putting our efforts where they can do the most people the most good, and that, in turn, means working as directly as possible on the institutional behaviour and group attitudes that perpetuate prejudice and discrimination.

The Commission has tried, with some success, to reinforce its efforts to speed up the investigative process; to extend its alliances with interest groups; to contribute publicly to the most important human rights discussions of the day; and to establish an intelligible and justifiable process of systemic remedies for systemic problems. We are convinced that the present resource squeeze underlines the logic of our approach: to maximize the impact of individual gains by trying to spread the word about the points that have been won, and to encourage all concerned to incorporate them as part of their normal behaviour.

Nineteen-ninety gives us a variety of things to hope and strive for: a revised law; more effective control of our case work; something substantial to show for our equity initiatives; and more active work with and on behalf of human rights groups and agencies across the board. The first step in that direction is to develop better public and parliamentary understanding of what we are up to. Our report is dedicated to that purpose.

As many a learned author has pointed out, liberty and equality are by no means one and the same thing: freedom regularly falls foul of equality, and vice versa. Individual interests are also many and disparate, though all individuals are morally equal and have an equal claim to respect. We try here to illustrate how the balance between freedom and equality and among various conflicting interests worked out in 1989, what problems were encountered, and what we or others are doing to help.

ABORIGINAL PEOPLES: A NEW RELATIONSHIP

In last year's Annual Report we described the situation of Canada's aboriginal peoples as a national tragedy. We see no reason to alter that judgement. Indeed, our observations over the year, our meetings with interested parties, and our participation in various deliberations and enquiries, only reinforce our conviction. In the years ahead, our success in forging a new association between the aboriginal peoples and non-aboriginal Canadians will be a prime measure of our commitment to equality and our skill in nation-building.

The popular image of the aboriginal/non-aboriginal relationship has been one of uniform white domination and aboriginal subjugation or alienation. This is a serious oversimplification. We need to be reminded that when the first Europeans arrived there were established aboriginal societies across North and South America. The European explorers had need of the native peoples; dealings between the two groups were often based on mutual benefit; and they were in many ways more equal-to-equal than they later became. Some colonists may have ignored or belittled their culture, languages and political systems, but the aboriginal peoples themselves had no doubt who they were and what was theirs.

With the start of large scale European settlement, however, the aboriginal people were faced with a new, harsher reality. They were given a choice: become what others called "civilized" and give up their own culture, or get out of the way. Thus began a long period of social and economic abuse. The results are plain to see. Today, many of Canada's native people are caught between two worlds: on the one hand, they have been shut out of the larger society or bent to its rule; on the other, much of the indigenous infrastructure that sustained them in the past is no longer there.

In recent years there have been signs that suggest that the aboriginal peoples are beginning to regain some control of their future. Native communities are reasserting their culture and traditions as keys to community pride and self-reliance; children are staying in school longer; health and housing conditions are improving; articulate and forceful leaders are making their voices heard. But anyone who thinks that the game has been won need only glance at the statistics or have a closer look at the shattering truths that lie behind them. Some of the

social indicators may have improved, but the conditions of aboriginal life are still a long long way from matching the expectations of Canadian society as a whole.

MEETING THE CHALLENGE

The challenge is how to respond to the changes now taking place in aboriginal communities across the country and to work with native groups to make those changes as constructive as possible. Pressure is growing; the groups themselves are increasingly impatient; and sometimes this impatience has flared into confrontation. Let us make no mistake: these *are* human rights problems. If there is any single issue on which Canada cannot hold its head high in the international community, any single area in which we can be accused of falling down on our obligations, it is in this area of aboriginal relations.

The possibility of a new deal is there, even if its exact nature is not completely clear. What is clear is that it must be based on a commitment by non-aboriginal Canadians to meaningful political and cultural autonomy and much greater economic self-sufficiency for native Canadians. We have argued that this requires a commitment across the board; perhaps it also requires a clearer appreciation than we have had up to now of conceptual problems such as “self-government” or “native justice”, on which we believe there is little overall agreement. It is for this reason that we have suggested that a thorough-going enquiry into those problems, modelled on the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism of twenty-five years ago, might play a useful role in achieving consensus without being used as an excuse for delaying important practical developments.

For its part, the Commission is trying to play a constructive role in forging a new understanding. Commissioners and staff have continued to meet with native representatives to discuss their concerns. We also made representations to the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry and the Ontario Race Relations and Policing Task Force. In meetings with heads of organizations and deputy ministers, the need to ensure better representation of native people in the workforce has been a regular Commission theme. A strategy is emerging to guide our dealings with the broad range of aboriginal issues that come before the Commission, including the relationship between the Indian Act and the Canadian Human Rights Act, the acceptability of preferential employment schemes for undertakings that are run by and for native communities, and the handling of possible human rights violations that occur within the sphere of aboriginal administration.

Last year the Commission noted with concern the serious problems being faced by individuals, mainly women, who had regained their Indian status pursuant to the 1985 amendments to the Indian Act to

remove sex discrimination. The Government's decision to provide additional funds to help Indian communities reintegrate returnees was a positive step. The Commission has still to be convinced, however, that the results will keep pace with the severe problems that reintegration has created and that Government seriously underestimated in the first place. The new Canadian Aboriginal Economic Development Strategy looks more positive than some previous initiatives of this kind; it includes a substantial funding component and commits the government to long term support of aboriginal economic development. If it is well implemented — always a substantial 'if' — it could do a lot to improve the opportunities of native people and their chances of achieving self-reliance. Prospects for resolving land claims in the Northwest Territories and the Yukon also appear somewhat more promising than they have in recent years, though much remains to be resolved before final agreements can be achieved.

By contrast, the decision to restrain the growth in funding to help Indian students attend post-secondary institutions seemed ill-considered. We have underlined on several occasions that, given the importance of education, and particularly technical and post-secondary education, it would be worse than shortsighted not to guarantee every possible opportunity to able native persons to pursue their schooling at the post-secondary level. Likewise, the decision to reduce the resources under the Aboriginal Representative Organizations Program, which provides core funding for native organizations, appeared inappropriate at a time when native people, perhaps more than ever, need the organizational strength to make their case. The impact of these cuts on the organizations representing Métis and Non-Status people seemed particularly harsh.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The lack of employment opportunities for aboriginal people is a matter of continuing concern to the Commission. Improvements in the representation of native people in the work force covered by the Employment Equity Act is excruciatingly slow. Between 1987 and 1988 reported representation increased only 0.07 percent, from .66 percent to .73 percent. At this rate of increase, it will take another 20 years before aboriginal employment reaches even 2.1 percent, the current level of their availability in the work force. The number of native women as a proportion of all aboriginal employees actually declined, emphasizing the double disadvantage they suffer. Given that the aboriginal work force is much younger and growing much faster than the general work force, the slow pace of change is even more disturbing. Without major improvements, the employment prospects for young native people looking for their first job are bleak indeed.

PEOPLE WITH DISABILITIES: FROM WORDS TO DEEDS

For many Canadians, native and non-native alike, the magnitude of the problems faced by Canada's aboriginal peoples gives rise to a sense of despair and helplessness. It need not. Native people with vision and determination, pride in their past and plans for a new future, are already showing the way out of the historical impasse. The question is whether Canada is willing to follow.

The United Nations Decade for the Disabled is rapidly coming to an end. Awareness of the issues of greatest concern to people with disabilities has grown markedly since 1983, assisted by advocacy groups that not only represent but are run by disabled people. But true independence for the disabled requires more than official recognition that they are ready and willing to participate fully in our society. It also requires action: attitudes must change; systems that reinforce stereotypes must be adjusted; and physical barriers must be lifted. And none of this will be sufficient unless we also remove the consequences of a history of disadvantage which has often deprived disabled people of the basic means to live their lives with dignity and independence.

The statistical evidence is clear. A survey conducted after the latest Census revealed that nearly three out of every five disabled Canadians with an individual income received less than \$10,000 a year. More than one in ten had virtually no income whatever. This legacy results as much from well-meaning paternalism as it does from neglect, but that does not alter the disadvantages suffered or the damage to society as a whole.

THE YEAR IN REVIEW

It is an uphill battle, but not one without some victories. The CRTC, for example, recently required that all telephones manufactured in or imported into Canada be fitted with a flux coil, a long-time demand of the deaf and those with impaired hearing. And the Department of Transport signed a settlement agreement with the Commission that will make the ground transportation system operated in airports much more accessible to disabled travellers.

Not all issues of concern have been resolved so satisfactorily. The banks have no doubt installed automatic teller machines for the convenience of their customers, and the Post Office tells us that the same motivation led them to install supermailboxes and to locate some of their outlets in corner stores. The fact remains that there is little evidence that either institution gave sufficient consideration to the needs of disabled consumers when they set about these projects or that, even now, they have a plan for overcoming the difficulties they have created for them.

Likewise, the CRTC's insistence that the best way of dealing with the matter of closed captioning of TV programs for the hard of hearing is

through informal arrangements with various broadcasters can only cast doubt on the extent to which they really take the problem seriously. One thing is certain: at today's grudging pace, it could take a very long time indeed to deal with problems that a civilized society should put behind it once and for all.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Last year we reported that people with disabilities made up only 1.6 percent of the federally-regulated workforce; a year later the situation was substantially unchanged. According to the latest reports, those with disabilities represent 1.7 percent of the federally-regulated workforce. The overall representation is not the only trend that has remained virtually unaltered: those with disabilities are still under-represented in every employment sector and every occupational category. This is not altogether surprising: it is going to take time to reverse ingrained habits and ways of doing business that deprive disabled people of the opportunity to contribute in the workplace.

ACCESS AND INTEGRATION

We drew particular attention last year to the limited accessibility of most public buildings as a visible symbol of just how poorly the rhetoric of equality had been translated into fact. We promised to take a closer look at the issue. Last fall we took on some professional help in the area of accessible design to develop, in concert with the disabled community, ways to measure how far such facilities meet acceptable standards and to coordinate a survey of premises within federal jurisdiction. That process is now under way.

In its first phase, the survey will look at a number of public-sector facilities: CEIC employment centres, Health and Welfare income security offices, National Revenue taxation centres, Public Service Commission offices and, of course, our own regional offices. We then propose to include the private sector: banks, post offices and inter-provincial bus lines. The aim is to develop a bench mark for the organizations concerned, which should assist them in working systematically toward meeting the needs of their disabled clients. As a result, we will need the collaboration of management as much as that of the disabled groups, collaboration that we have every reason to hope we can count on.

The positive correlation between education and income level is widely recognized. It should therefore come as no surprise that disabled Canadians have significantly less formal education than other adults: they are in fact twice as likely to have had no high school education as non-disabled adults. There are some signs, however, that the situation is changing for the better and, despite well-publicized exceptions, children with disabilities are increasingly integrated into regular

classrooms. The evidence shows that, given the opportunity, many can and do learn to live and function in the mainstream, but there is even more dispiriting evidence that children who are placed in segregated schools are often permanently deprived of the skills that they need to become independent and productive.

The price of segregation can be life-long waste. By accentuating differences, it encourages habits of discrimination that run counter to the essential premise of human rights law: that all of us are, or should be, equal in our dignity and rights. The purpose behind integration — learning to accept life as it is and not averting our eyes from reality — must not, however, be lost in its implementation. Some individuals will clearly require more support than others if integration is to yield a positive result.

Few Canadians would regard the experience of commuting as a privilege. Yet for a person with a disability it may be just that: more than 40 percent of disabled Canadians who are able to leave their own home cannot use public transport, and another 20 percent have some difficulty doing so. Some transportation companies provide parallel transport, but not all and, of those who need such service, not everyone can obtain it. Public transit is meant to be an inexpensive and convenient form of transport; for many disabled Canadians, this convenience does not exist. Until it does, they face exceptional challenges and exceptional costs just to get to their place of work. That they should also be the ones least able to bear this cost is particularly unjust.

PAYING THEIR OWN WAY

It is not uncommon in our society to calculate the return on investment. Many disabled Canadians who are ready and willing to work face the question very directly: what does one gain by entering and staying in the labour market? Unfortunately, the answer is frequently: not enough to cover the cost. A survey done in 1989 by the Canadian Paraplegic Association showed that, in Ontario, 80 percent of the more severely disabled who entered the workforce dropped out. Not because they did not like the work or because they could not cope, but often because it did not make economic sense. For disabled individuals on welfare, working can mean losing financial support for attendants and medical expenses. These are not frivolous extras; they are essential to enable a disabled person to function in the working environment.

Some help is on the way. Over the last few years, the Department of National Revenue has brought in a number of measures to ease the financial burden. A “disabled persons’ tax credit” has been established: at least some of the costs associated with part-time attendant care will be deductible, and the list of eligible deductions under the medical expense credit has been expanded. These are encouraging signs, even

if they are not the complete answer. The Government, in its continuing examination of the tax system, should accept the principle that disabled taxpayers should be no worse off than any other Canadian after tax, simply because of their disability. In other words, tax measures must take full account of the legitimate costs associated with disability.

While there is much that can be done to allow people with disabilities to enter the workforce, there will always be those who must rely on disability income support. According to a 1989 study by the Roeher Institute, these benefits, as now designed, actually result in "income insecurity". Broadly based insurance programs (Canada/Quebec Pension Plan, Unemployment Insurance) pay benefits, including disability benefits, in relation to employment earnings: if one does not work, one is not eligible, and if one works only intermittently or at low paying jobs, one's benefit level is correspondingly low. Disabled Canadians are thus condemned to benefit least from these programs. The last safety net of all is the social assistance payment, but here too what is provided is woefully inadequate, and so structured as to be one more bar in the cell of institutionalized poverty.

AIDS: AN UPDATE

The Commission does not countenance any form of discrimination against people who are HIV positive or suffering from AIDS. While we have received only a handful of complaints to date, one has already been resolved in a way that strongly supports that position. AIDS cannot be transmitted by casual contact and therefore should not limit an individual's right to work or receive available services.

This does not mean that all Canadians accept and act in accordance with that view. AIDS discrimination is, in fact, widespread and well fuelled by misinformation. There is evidently a great need to carry the message to ordinary people who perceive themselves as being at risk. The Department of Health and Welfare has embarked on a helpful campaign to promote a clearer understanding of the disease. The Commission, for its part, will continue to stress the importance of a measured and compassionate response and the need for vigilant protection of human rights in a climate of fear.

At times, decisions are made more on the basis of public anxiety than on hard evidence. There is an understandable desire to be seen to be in control. Sometimes, however, those who make the decisions only exacerbate an already difficult problem. There is a tendency to play to the gallery: calls to quarantine AIDS victims, for instance, or to deny them employment in schools or in the childcare system. Luckily, wiser heads have generally prevailed, at least in Canada. There are, nevertheless, more than a dozen countries at last count requiring tourists to

show proof that they have tested HIV-negative before they are allowed entry. The McGill Centre for Medicine, Ethics and the Law has concluded that these restrictions “are unjustifiable and...inherently ineffective” and may involve “wrongful discrimination”. We agree.

DRUG TESTING

The Commission is on record as being against the use of test results, or using a refusal to be tested, as a basis for differential treatment of an employee or potential employee. Several complaints have been before the Commission, but none has yet been decided by a tribunal or a court. Meanwhile, some industries, notably in the transport sector, have adopted broad, mandatory testing programs both for job applicants and for employees. The claim is that tests are needed for reasons of safety, claims that are under study by a Department of Transport task force that is expected to report in the near future.

There are several issues at stake here. Many experts who have examined the question argue that testing is both unnecessary and an infringement of privacy. We all accept that alcohol abuse is a social tragedy, and that people who drink on the job, especially a safety-sensitive job, put themselves and others at risk. Even knowing this, would society be ready to accept a mandatory, generalized testing system that would deny employment or continued employment to anyone who might have had a drink in the last few days? We think not. Yet some employers are ready to do exactly that for individuals who show recent exposure to cannabis, the vast majority of those who test positive for drug use.

From a human rights perspective, the issue is not for or against drugs; the question is whether there is any meaningful correlation between a positive test result and performance on the job. It has become part of the mythology that any use of an illicit drug (alcohol does not count) represents a potential threat to public safety. The decision by the American government to expand its “war on drugs” to include all transport workers operating in its territory, as well as individuals employed by companies contracting with key American firms, has added urgency to the need for a distinct and fair drug strategy in Canada. Many Canadians may otherwise be caught between the position that mandatory testing may be illegal (a view generally shared by parliamentary and professional groups) and de facto drug testing in major transport operations, now bolstered by an extraterritorial requirement that it be instituted for those wishing to do business in the United States.

The first requirement on the Canadian side is to determine what our position should be. The Transport task force will provide evidence on the extent of drug use by employees in various transportation sectors

and how, if at all, it relates to safety issues. But the principle that individuals should not be discriminated against in employment without just cause will still be there at the end of the exercise. In all but exceptional circumstances, the inference from one positive test to impaired performance and public risk is too weak a logical chain on which to base a denial of the basic right to work.

Canadian mythology has always distanced itself from the so-called "melting pot" approach to cultural differences practised by the United States. According to the official pieties, Canada was born and raised in a spirit of cultural pluralism and its culmination is the policy and law on multiculturalism. This is an attractive and in many ways inspiring legend, but it hardly stands up to historical scrutiny.

The demons of racial and cultural prejudice have never been either officially or unofficially exorcized from Canadian society. We may, on occasion, have been marginally more enlightened than our southern neighbours, but instances of racism and intolerance are deeply etched in the historical record and, for that matter, not hard to find in the daily newspapers. It may be the more sensational aspects of mutual mistrust that make the headlines (turbaned Mounties, skinhead rallies), but these are surely symptomatic of something much deeper and more threatening. At their heart stands the discriminatory hierarchy that differentiates among Canadians and treats some of its citizens as little better than outsiders in their own country.

Exposure of institutionalized racism in our judicial and police systems is not a new phenomenon, but this year it became a constant and sometimes tragic refrain. Shortcomings that may be inherent in all law enforcement systems have a way of crystallizing around racial or ethnic differences. Institutions that ought, in principle, to be among our most impartial sometimes reveal themselves to be bigoted and self-serving. There is a corresponding loss of public trust, and we all feel shamed by our collective inadequacy.

The wrongful imprisonment on a murder charge of a young Indian, Donald Marshall, not only precipitated an inquiry into the circumstances surrounding that event, it also set the stage for a series of race-and-justice inquiries that this year spread across the country. Some of these, like the Ontario Task Force on Race Relations and Policing, have already borne good fruit in the shape of improved cross-cultural training, more equitable recruitment and new structures of accountability and support. Manitoba's Aboriginal Justice Inquiry proved harrowing for all concerned, like turning over the dark side of our national soul. It seems too soon to predict the good that we hope will come of it.

The difficulties of bringing minority-cultural interests into the system itself are no easier elsewhere than they are in Canada. In London, England, where 17 percent of the population belongs to a visible

minority, only one percent of the police force is non-white, a fact that not only helps to explain such racial flare-ups as the Brixton Riots but makes more appropriate recruitment difficult to the point of impossibility.

This makes Canadian petitions to prevent the RCMP from accommodating orthodox Sikh requirements profoundly disheartening. Leaving aside the more far-fetched rationalizations for this resistance, such as the suggestion that a loosened turban could be turned against the wearer in a scuffle (which makes one wonder how Sikhs ever came by their martial reputation), one is left only with the argument from RCMP tradition. Does no-one recall pictures of the pre-Stetson days of pill-box hats and other variations on the now familiar pattern? Has no-one ever come across a female Mountie? But the most painfully frequent argument is simply that Sikhs and their traditions are un-Canadian: let them take their foreign paraphernalia and go home is the rallying cry of this highly vocal faction. This is a very long way from Canada's avowed belief that it is among the world's most tolerant countries.

OPPORTUNITIES FOR RACISM

It takes no great art of prophecy to predict that opportunities for racism and inter-ethnic friction are likely to grow as the composition of Canada's population becomes increasingly diverse. While so-called visibility is far from the whole story, it is symptomatic of the pace of change that within the next two decades 20 percent of the populations of our major cities may belong to non-white minorities. Public reactions to the "Asian Invasion", the alarmism of the television production *Disparaître*, with its apocalyptic vision of French cultural submersion in an alien sea, racist buttons on the Prairies, ambivalent feelings towards refugees — all these and other signs of public unease should be telling us something. But what?

First, one hopes, that there is no half-way position in human rights: either we accept the proposition that no race, no ethnic, cultural or religious group is intrinsically better than any other, or we continue to act in ways that are hypocritically at variance with our declared pluralistic and democratic principles. We cannot have it both ways. And even if we accept the logic of our human rights commitment, there remains a tremendous amount of work to be done to make it intelligible and effective in daily life.

HATE PROPAGANDA

One such test of our commitment is the readiness to stand up and be counted. New Brunswick's decision to introduce anti-discrimination guidelines in its school system is troubling to all of us who value freedom of speech, but in the end we find ourselves solidly in favour.

The fact that all education is value-laden is not a sufficient reason for exposing unformed minds to any and all tendentious interpretations of history in the hope that they will eventually find something approximating the truth for themselves.

The issue of what is or is not hate propaganda, how one identifies it, and what to do about it, continued to simmer throughout the year. The Supreme Court heard arguments in several key cases, and a human rights tribunal declared the recorded phone messages put out by the Church of Jesus Christ Christian-Aryan Nations discriminatory under the Canadian Human Rights Act. Meanwhile, the Attorney General for Ontario decided not to prosecute Western University sociologist Philippe Rushton for his work on supposedly differential racial traits. Nor was Government persuaded to forbid the importation and distribution of Salman Rushdie's *Satanic Verses*. Whether there is a single and consistent thread of national good judgement running through all of this remains to be seen, but given the many conflicting interests and sensitivities involved, the overall response seems to us fairly sensible and salutary.

THE QUESTION OF PARTICIPATION

Questions of public trust and shared values apply just as much to other institutions as to the police. Until they can be said truly to represent and respond to the communities they serve, the suspicion that the guardians of the public trust are not fully trustworthy will continue to rankle. To be out of touch with substantial segments of one's public is to risk both incomprehension and unfairness.

The term "employment equity" is not a very catchy one, but the concept is very important. Important because employment equity insists that we go the extra mile and ensure a healthy reflection of our diversity in public and para-public institutions. As we point out elsewhere in this Report, there may be some debate about how to develop that kind of participation, but active steps to bring about a better balance in the workplace remain an essential aspect of the anti-discrimination purpose of the Canadian Human Rights Act.

The visible minority groups with which we are in touch are unanimous in placing employment equity at the top of their agenda. This represents for many of them a double test: of their full status as Canadians, and of the good faith of our government in proclaiming multiculturalism and equity legislation. Such legislation is not without its own intercultural and technical problems: some "visible minorities" are less "visible" and therefore less disadvantaged; others may be doubly or triply disadvantaged — non-white immigrant women from a traditionally male-dominated culture, for instance. It is also important not to be mesmerized by definitional or statistical abstractions. We need to

emphasize the qualitative and social goals of employment equity: positive structural and attitudinal achievements must underlie the numerical results.

Among several persuasive briefs that we received at our Commission meeting in Winnipeg last May was one from the City's Equal Employment Opportunity Program. The theme was very simple and very sad-denying for anyone who believes that Canada is incapable of exploiting its citizens along sexist and racist lines. Immigrant women with family responsibilities are too often assumed to have no need to develop their own social and economic independence. They are often denied public language training in English or French and the sort of child care that would enable them to work; and if they do find work, they are exposed to some of the worst features of unprotected labour. In a word, their most basic needs are swept under the rug.

The Canadian Employment and Immigration Commission has a Language Training Program that provides full time language instruction in English or French for employment needs. This program also provides a training or living allowance, but its eligibility criteria, while apparently neutral, effectively exclude a disproportionate number of immigrant women. This inequality is currently the subject of a court action that is being funded under the Court Challenges Program. The Commission strongly supports this challenge but has urged the Minister responsible for Employment and Immigration not to wait for the outcome of legal proceedings to eliminate the linguistic disadvantages that immigrant women have been suffering for many years.

MULTICULTURALISM AND HUMAN RIGHTS

In our submission, there is a clear connection between what we have come to call multiculturalism and human rights. As we have observed at several points, it is a fundamental precept of human rights law, and of this country's constitution, that all individuals are born equal in their rights. This in turn means acceptance of difference, and the recognition of equality in difference. In contemporary Canada this entails assigning equal value to the various ethnic and racial groups that make up our society.

So far so good. But what has long worried opponents of multiculturalism has been its supposed perpetuation of alien cultures, with too little or no regard for their adaptation to Canadian values. The issue is not so much whether this public perception is fair but how widespread it is. It is apparent that multiculturalism is not for everyone an expression of our common condition as Canadians. For some it tends to remain an alternative way of being Canadian, one that applies exclusively to so-called ethnic groups.

For our part, we have tried to stress the importance of enabling Canadians both to stay in touch with their cultural roots and to participate fully in our common Canadian experience. In that context, we have placed particular emphasis on three significant considerations:

- that social stratification on ethno-cultural lines is totally at odds with the human rights principles this country claims to espouse;
- that special efforts to protect the unique rights of Native Canadians or the rights accruing from official bilingualism must be, and must be seen to be, consistent with all the rights and duties of our common citizenship; and
- that all who have a concern for clarity in these matters have a major selling job to do, partly to correct past misperceptions but, more importantly, to overcome our suspicions and come to terms with the kind of nation we wish to become.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The employment equity data on the participation of visible minorities are not markedly different from those reported in 1988. Despite the fact that they are more highly concentrated in urban areas, where there is generally better access to the job market, their overall representation grew only slightly in 1988, and their occupational distribution varies widely. They remain under-represented in virtually all parts of the country, and the pattern of hirings and promotions mainly reinforces their present concentration in less well paid jobs. More than half of the full-time hirings of visible minorities reported for 1988 were for clerical jobs.

But raw data cannot convey the extent of those processes by which mainstream individuals are preferred over members of less familiar and less powerful groups. The racial and cultural complaints that are investigated by the Commission are notoriously difficult to adjudicate because of the problem of finding hard evidence that differences of race, ethnicity or religion were truly at the heart of the matter. As a matter of policy, the Commission has redoubled the scrutiny it applies to these cases and prefers to err on the side of referral to conciliation or tribunal rather than dismiss them.

Two areas where we believe that more could be done to prevent this kind of discrimination involve testing and selection for employment. The auditing of organizations (including the federal Public Service) on this front is too apt to be superficial and self-fulfilling. On the other hand, repeated patterns of exclusion or failure by minority candidates is a good indication that something is amiss. Some of these systemic biases will no doubt be brought to light by serious employment equity analyses. Others may call for an independent review of testing instruments for cultural bias. A starting point would be the Entry Level

Officer Selection Test used by the Public Service Commission, which is alleged to have adverse effects on certain racial or ethnic groups.

It is one of life's ironies that the people who urge ethnic minorities to submit to "Canadian" norms or "go home" are often the same people who make it difficult for them to take their rightful place as citizens. The point is that, as we move into the nineties, Canadian norms *are* multicultural and pluralistic. Inability to realize that there are many equally valid, equally loyal and equally productive ways of being Canadian is simply a failure to come to grips with reality. We cannot combat racism by self-righteously denouncing a few bigots; we have to define and demonstrate what it is that makes us one single, equally entitled and equality-seeking people.

EX: THE MEANING OF EQUIVALENCE

The overwhelming majority of sex discrimination cases are brought by women. Perhaps the day will come when women's rights are not virtually a separate sub-class of human rights, but it seems unlikely to come soon. Issues that affect more than half the population and, less directly, millions of our children, are of paramount importance to our society. When we have put to rest all the women's issues that affect us today, we will have gone a long way toward establishing equal opportunity for all Canadians.

As we point out in Chapter IV of this Report, the 1989 Supreme Court decisions in *Andrews* and *Brooks* have important implications both for the general interpretation of equality and for the situation of women in particular. Too often the rights of women have been measured by some supposedly neutral (but implicitly male) standard. By focusing on the different realities of men and women, and on the discriminatory results of pretending the two are equivalent, the Court has opened a new chapter in human rights law. The notions of equality or equivalence suggest that there are concrete comparisons to be made. We now appreciate that not all equality comparisons are equally appropriate.

Just as men do not suffer the employment consequences of pregnancy, they are much less likely, for any number of reasons, to be subjected to sexual harassment, which overwhelmingly tends to involve abuse of hierarchical power or physical dominance. For similar reasons, it is difficult for women to break into male-dominated professions or, if they do, to do so on equal terms and without paying a price in terms of a game whose rules have been devised by male players.

EQUALITY OF ACCESS

Last February, a Human Rights Tribunal decided that there were no valid, operational reasons for excluding from the many combat-related jobs in the Armed Forces those women who want to compete in that arena. Although the Forces had been moving experimentally in that

direction for the past ten years, the decision proved controversial with both men and women, a sure sign that it had touched a nerve in some long-held assumptions about the proper division of labour between the sexes. In fact, the decision spoke to a crucial principle of human rights: equality of access based not on group characteristics but on individual ability alone.

To be realistic, it was neither a call to arms nor a wholesale feminist invasion; it was purely a question of being consistent. The evidence before the Tribunal, evidence from military and non-military experts alike, left little doubt that the traditional reasons for excluding women from a wide range of occupations were more impressionistic than objective. In spite of cries of outrage at the decision, dramatic progress in the few months that have passed since then and signs of excellent cooperation from the military give good reason for optimism about the prospects for success.

Other news was less encouraging. The results of a study prepared for the Canadian Advisory Council on the Status of Women showed that, in the first three years since the equality provisions of the Charter of Rights and Freedoms came into effect, Charter challenges had been much more common among advantaged than disadvantaged groups. Of forty-four sex equality cases, only nine were made by or on behalf of women, and the general effect of the other thirty-five cases, according to the Council, did more to hinder than promote the interests of women. For many women's groups this was only the confirmation of a suspicion that the most frequent and effective users of the Charter's powers are not those who most need them but those who best know how to use them.

“NO HARM MEANT”

Sex discrimination, like many other kinds of discrimination, is sometimes so common as to become imperceptible: a normal interaction, a fact of life. What is changing is that more and more women will no longer overlook such casual sexism, not because they cannot “take a joke” but because they recognize that the persistent use of locker-room language is not so innocent as it pretends to be and not a long step away from more demeaning and isolating treatment that makes for an intolerable work environment.

But value-loaded words or dubious jokes seldom lead to material losses. For some women, however, the process of discrimination goes much further: it reduces them to a status bordering on non-persons. We have already mentioned the case of immigrant women who have limited English or French and, as a result, are doubly trapped, whether they want to work or to stay at home. The rules of accessibility to government sponsored language training may be neutral on their face,

but their effect is very largely discriminatory against women and particularly against those women who are least able to argue for themselves.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Of the four groups targeted for special attention under the Employment Equity Act, women tended to fare better than some in terms of overall change in their representation in the federally regulated work force between 1987 and 1988. Women make up about 44 percent of the Canadian labour force; their representation among employers covered by the Act went from 40.9 percent to 42.12 percent during the year. The growth in their overall presence in the labour force also enabled them to take better advantage of the full-time hirings and promotions on offer. Their total share in those categories went from 37.35 percent to 41.17 percent and from 51.05 percent to 55.42 percent respectively. There remain, however, substantial and persistent inequities in their hierarchical and sectoral distribution. Typically, their gains originated in clerical occupations; of full-time hirings in upper management, fewer than 12 percent involved women.

On the whole, there were some useful achievements for women in 1989, but there is still a long way to go before Canada makes good on its fundamental promises of sexual equality. Women seek entry to non-traditional jobs, and to be allowed to hold those jobs with dignity and respect for their particular needs as women. It has taken considerable time for us to realize that pregnancy is not some casual interruption of the employment contract but a social good deserving of public understanding and support from all Canadians, male or female. How long before the other barriers come down?

MARITAL AND FAMILY STATUS

Questions of sex discrimination not infrequently overlap with issues involving discrimination based on marital and family status. As a rule, it is the female spouse who is disadvantaged because of her marital status, but men, too, may be denied employment or benefits on the same or similar grounds.

The issue of family status proved unusually contentious in 1989, in good part because it became the focus of the Mossop case, in which the complainant alleged that Treasury Board policy and his collective agreement unfairly deprived him of bereavement leave to attend the funeral of his long-time partner's father. The issue became contentious for one reason: his partner was of the same sex as Mr. Mossop. As a result, the Human Rights Tribunal that heard the case found itself considering whether a stable and mutually supportive relationship between partners of the same sex could constitute a familial relationship within the meaning of the Act. After hearing some very thoughtful

evidence on the evolving concept of “family”, the tribunal decided that the relationship did so qualify, that Mr. Mossop had indeed been discriminated against, and that the Treasury Board policy and the collective agreement should be altered to take account of this kind of familial relationship.

Needless to say, this decision did not meet with unanimous agreement, and it has been appealed by the Government to the Federal Court. What makes the case so important from the more general perspective of human rights is that, in effect, it questions the basis on which we classify and grant particular benefits. And what the tribunal picked up on was that, for benefits to be equally (or at least non-discriminatorily) available, we must avoid categorization distinctions that have no essential relevance to the benefit that is being conferred. Mr. Mossop was living in a relationship that had all the most critical features of a familial situation, except one. It was not right that he be denied, for that one reason, the employment benefits normally due to a person in his situation.

Another question of categorization arose out of an important court decision (Schachter, 1988) which, in effect, held that providing 15 weeks’ unemployment insurance benefit only to adoptive parents discriminated against biological parents. The indirect result of that decision are provisions in the proposed new Unemployment Insurance Act to allow 15 weeks’ birth-related coverage to biological mothers and 10 weeks’ parental benefit to both biological and adoptive parents. Adoptive parents are understandably unhappy, for two reasons: they have lost five weeks’ benefit in this process; and the undifferentiated parental benefit seems to them to discount the family-formation circumstances that are involved in adoption. It is a widely recognized human rights principle that one does not correct one inequity by creating another, but it is equally clear that if the adoptive parents’ five weeks were reinstated, biological parents would vigorously demand equality, thus producing the racheting effect that is the bane of governmental financial planners.

AGE: VARIATIONS ON A THEME

When people think of age discrimination they tend to focus on the difficulties of older workers who have been beached by some “downsizing” tide or thrown into unwanted retirement. The popular image has, of course, a strong basis in reality, but it is still an oversimplification. The 1988 Report on *Aging in Canada* prepared by the Standing Committee on Human Rights pointed to negative stereotypes of the aging and elderly as evidence of the pervasiveness of “ageist attitudes” in Canada. The same might perhaps be said of negative stereotypes of youth. Prejudice is part of a universal human failing for over-generalization.

But if stereotyping is inherent in the human condition, the practical effects of ageism are far from evenly distributed even among the aging and elderly. Hence the double emphasis of the Committee's report: first, on establishing better ways to make continued use of those who are mature, experienced and active and, second, on dealing with the unequal and discriminatory effects of ageism in the labour force.

Among the Committee's recommendations was one asking our Commission to get together with the Employment and Immigration Commission to explore the usefulness of amending the Employment Equity Act to require reporting by age. The Committee wondered if this might be a good means of protecting members of the four employment equity target groups from the compounding effects of age on other forms of discrimination in employment.

We did what the Committee asked and discovered that, even on the basis of existing labour force data, it is possible to discern a variety of age-related effects. Most of these are already well enough documented to make them the targets of employment programs to assist or retrain older workers. Whether the analysis of these phenomena among the four designated groups warrants adding a further reporting dimension to employment equity legislation is a question that cannot readily be answered in the abstract. The Commission has suggested that some experimental analyses be conducted within the Public Service, where age data are already reported. One intuitively presumes that discrimination tends to be compounded by age; the only question is how much one needs to document that tendency before doing something about it.

If evidence to confirm specific kinds of compounding were required, one need look no further than last October's Pension Primer from the National Council of Welfare. A classic case of age-sex compounding that the Council — and others — have documented for years is one that particularly affects poorer people from sixty through sixty-four who have never married or are separated, and are therefore ineligible for any form of compensation equivalent to the Spouse's Allowance. As we noted earlier in this chapter, the inadequacies of various social and support programs tend to become magnified the further one moves from the central "norm" of the white, able-bodied, middle-class male.

MANDATORY RETIREMENT

To many people, mandatory retirement calls up an image of older workers being put out to pasture, something that arrives — often quite happily — around sixty or sixty-five. In fact, it may strike much earlier and with less pleasant consequences, and nowhere more regularly than in the Canadian Armed Forces, which have a complex schedule of retirement ages tied to employees' rank and occupation. Most people would probably accept, we suppose, that for certain physically

demanding or stressful occupations there is, on average, some upper limit of reliable performance: athletes are a rather obvious case in point. What is at issue, however, is the inflexibility and apparent arbitrariness of a system that discards employees whether they are past it or not. Justifications that rest on fitness or combat readiness are hard to sustain in many cases, and one suspects that the real reason is that the system is administratively convenient and falls with equal fairness or unfairness on all concerned.

There are a good many age-related systems in the overall administration of Canadian society. We live in an actuarial environment that hinges, in some respects, on statistical probabilities: the young male is more prone to automobile accidents, the elderly female more likely to outlive her income. Human rights laws are not supposed to set aside these calculations but to humanize them, to keep them in touch with changing societal patterns and the particular needs of individuals and groups. The statutory abolition of mandatory retirement in the federal arena, as recommended by the Commission and others these many years, is not going to solve all the problems of age-related discrimination or cure all the heartbreaks of the long-term unemployed. Age becomes a discriminatory factor because work itself is sometimes in short supply.

The arguments surrounding mandatory retirement, and whether or not it is consistent with the equality provisions of the Charter, have now been heard by the Supreme Court in several cases. Its decisions, when published, are bound to set very strong precedents for deciding such cases under the Canadian Human Rights Act. Once again, there is a balancing of interests involved that may not permit a simple yes/no solution. Age, as a human characteristic, is not the monopoly of the ageing, the elderly or the downright old. The issue in human rights is not people's age as such, but that, whatever that age may be, it should not be used arbitrarily against them. The weakness of mandatory retirement is not simply that some of its underlying assumptions about the effects of growing older may be unreasonable, but that it leaves no room to challenge those assumptions in specific cases. In our view, that right must be respected.

Eighteen months have gone by since the first employer reports were produced under the federal Employment Equity Act. It is natural to ask how we are doing and what changes there have been. The answers are not very encouraging, even if realism dictates that we must be ready for a protracted process if we are to succeed with the kinds of fundamental change the Act envisages. We can perhaps accept that equitable participation for the four groups identified by the law — women, visible minorities, aboriginal peoples and the disabled — and particularly for the last two, cannot be accomplished from one day to the next, but without an unequivocal commitment at the most senior levels of management it will not be accomplished at all.

Then again, say the activists, none of this will work as long as we have a paper tiger for a law; what is needed are mandatory requirements and sanctions to go with them. We certainly need a better law. The Commission will continue to argue that amendments are essential, not only to put to rest any doubts about the obligations of those institutions covered by the Act, but also to give the Commission clearer authority to monitor compliance and ensure that there is genuine progress toward the objectives envisaged by Parliament.

Again, however, a certain realism must intervene. It is most improbable that there will be substantive amendments to the Employment Equity Act before 1991, when, in any case, it comes up for parliamentary review. For the immediate future the Commission is going to have to make do with the means available: a not altogether satisfactory statute; some signs of action, although not yet approaching what we might hope for; and the intention on our part, with the help of Parliament, to probe, to prod and to push employers toward real representativeness in the workplace.

THE COMMISSION'S APPROACH

Wherever possible, both with government departments, Crown corporations and the private sector, the Commission has tried to avoid unnecessary adversarial proceedings and to work with those institutions to bring about the changes required by the Act. This approach deserves an explanation. We have not chosen it out of a desire to avoid rough dealings; rather, we have calculated that the confrontational route is, by and large, likely to waste more time for all concerned and to be of greater interest to litigation lawyers than to the potential beneficiaries of the Act. At the same time, we have made it very clear to those who choose not to offer some measure of cooperation — and there were still a few as the year came to an end — that we will not hesitate to proceed via tribunals and the courts if that becomes necessary.

On this basis, the Commission asked six corporations and five federal departments and agencies to join it in reviewing their data as a first step

toward pinpointing possible discriminatory practices affecting the four target groups. The organizations approached were: Banque nationale du Canada, Canadian National Railways, Canadian Pacific Express and Transport, Denison Mines, Marine Atlantic, the Saskatchewan Wheat Pool, and the federal Departments of Transport, National Defence, Fisheries and Oceans, Revenue (Taxation), and External Affairs and International Trade.

The Commission later received a complaint from the Disabled People for Employment Equity Human Rights Group in Toronto against Bell Canada, the Canadian Broadcasting Corporation, Canada Post Corporation, Canadian National Railways, the Bank of Nova Scotia, the Bank of Montreal, the Royal Bank of Canada, the Toronto-Dominion Bank and the Canadian Imperial Bank of Commerce. These eight employers (CN had already been approached) were also invited to agree to a joint review of the representation of women, natives and visible minorities.

Finally, another group of employers that were not the object of a complaint and had not been invited to take part in a review were either asked to confirm that they were complying with the Act, advised that the Commission was monitoring their reports or, for those not specifically covered by law or policy, asked whether they would be willing to apply employment equity measures voluntarily.

In all, the organizations subject to scrutiny represent approximately 430 government departments and agencies, private employers and Crown corporations whose total work force is almost one million people. Those who are involved directly in a review or an investigation employ a total of close to 450,000 workers.

THE PROCESS OF INVESTIGATION

There are two basic assumptions underlying the Employment Equity Act. The first is that, by comparing an employer's participation figures for the four target groups with labour force availability data, one can spot areas of possible under-use. The second is that such discrepancies may point to employment policies or practices that work to the disadvantage of those groups.

The object of compiling those data is to permit the employer, the public and any monitoring agency to *explain* any significant differences between participation and availability. The Commission's approach therefore involves agreeing with the employer on a plan for exploring the data it has produced (which enables us to understand how they have been arrived at and to pinpoint possible inequities), and using a common analysis to scrutinize its employment systems and develop corrective plans.

ASSESSING PROGRESS

We have observed above that what has been accomplished thus far leaves much to be desired. As reported by the Minister responsible for the program at the end of the year, the overall 87-88 growth for the four groups amounted to .07 percent for aboriginal peoples, .12 percent for persons with disabilities, .7 percent for visible minorities and 1.22 percent for women, figures which are hardly likely to cause dancing in the streets. Our review of hirings and terminations also suggests that at least some of these very modest gains came from higher rates of self-identification rather than real improvements in representation. The occupations represented also vary considerably from sector to sector, and a net positive result for a particular sector may be greatly skewed by differences between sub-sectors. A net gain in transportation hirings, for instance, is entirely due to gains in the air transportation sector: the rail, truck, water, public passenger and pipelines sectors were all net losers and thus much more limited in their opportunities for change.

Still, one is obliged to generalize if one is to have a view of the forest as well as the trees. Women's representation is highest in banking and communications, though they are still under-employed in the latter, especially in traditional male occupations. Over all, women have not made extensive inroads into non-traditional occupations, and in all industrial sectors they are still heavily over-represented in clerical work. They are more often found in management and the professional ranks in banking and communications than in other industrial sectors. But, again, they remain a small minority of senior managers even in banking, although the sector as a whole is predominantly female.

Of greatest concern is the unacceptable position of the aboriginal peoples, whose numbers hardly changed at all, and who remain significantly under-represented in all industrial sectors and virtually all occupational groups. Their representation is worst in banking and communications, and only slightly better in transportation and the other sectors.

Similarly, there was only minimal improvement in the position of people with disabilities, who are also under-represented in most occupational groups and in all industrial sectors. Although still well below par, their representation is slightly higher in the banking sector. Communications and transportation continue to have the worst representation of disabled workers.

Visible minorities remain for the most part under-represented in the federally regulated work force. The banking sector is an exception, but even there their representation in senior management is cause for concern. Significant under-representation is also evident in the transportation and communications sectors.

HOW THINGS STAND

At the end of 1989, one year after our first investigations and reviews were launched, the situation was as follows.

Of the nine large employers that were the object of the Disabled Coalition's complaint, four had agreed to cooperate on first being notified: Canadian National, the Royal Bank of Canada, the Bank of Montreal, and the Toronto-Dominion Bank. Some months later, the Canadian Imperial Bank of Commerce also agreed to allow the investigation to proceed. After considerable debate and exchange of correspondence, the Bank of Nova Scotia offered its conditional cooperation toward the end of the year. Discussions are continuing with Canada Post.

For reasons best known to themselves, the remaining two employers — Bell Canada and the CBC — have not agreed to collaborate with the Commission on working toward the resolution of the complaint. Instead, they have continued to question its validity, even as a proper matter for investigation, as well as the Commission's authority to carry out that investigation. Bell Canada has also declined to provide the information that the investigator requested to prepare a report on the facts surrounding the allegations. The CBC, for its part, has launched a challenge in the Federal Court seeking to have the investigation permanently halted, and a hearing is expected in the Spring.

The Commission, of course, accepts that any employer is entitled to defend itself against complaints. In the case of an employment equity problem, however, where the bald statistics give rise to some obvious questions, the institutions concerned would be operating in their own interests, as well as in keeping with the objectives set down by Parliament, if they collaborated in determining whether or not something was genuinely amiss in their hiring practices and what needed to be done about it. That they should do so without prejudice to their ultimate position is understandable; that they should refuse even to start the process is much less so.

Of the nineteen employers who were asked by the Commission to take part in a voluntary review of their activities beyond the purview of the Disabled Coalition complaint (i.e., for women, aboriginal peoples and visible minorities), seventeen agreed, and the reviews began during the year. Once again, Bell Canada and the CBC refused to go along, and the Commission decided in mid-year (more than six months after broaching the matter with them and after all the other employers had agreed) to initiate its own complaint, as provided for under the Canadian Human Rights Act. Both employers then launched legal actions to challenge the validity of that decision.

In December of 1989, the Federal Court rejected Bell Canada's application to set aside the Commission's process of initiating a complaint on the basis of 1987 data, and the investigation should now proceed. The court hearing on the CBC's challenge to the Commission's complaint is also expected in the Spring.

It remains our view that accepting to cooperate in a review of employment practices is no more than the first step in a common sense approach to resolving problems of employment equity that have been under discussion for years. No one is looking for admissions of guilt. The purpose is to move ahead in a systematic way to overcome problems of systemic discrimination that cannot be dealt with adequately in an adversarial context. We continue to hope that all the institutions covered by the Act will come to agree that this makes sense, and that all concerned will benefit from a collaborative approach rather than waste time in prolonged legal skirmishes.

THE PURPOSE OF THE EXERCISE

We also remain convinced that employment equity planning must proceed as an integral part of human resources management; that it is not a numbers game; that progress can be achieved, even in times of limited workforce expansion; and that employers will find tangible benefits as they integrate new ways of operating employment systems into their organizations.

This is the approach we have been taking over the last year with the majority of employers who have agreed to cooperate with our request to review their employment equity status. With a strong commitment from their most senior staff we have made steady progress in identifying those specific jobs or job families in which there appears to be significant under-representation of target group members. Attention is now shifting to a review of employment systems to find out why these shortages persist and where the remedies may lie.

By the end of 1989, most of those employers who agreed at the outset to cooperate with the Commission had either submitted their availability analysis or had nearly completed their reports. Some employers were already preparing to undertake comprehensive systems reviews to determine why certain designated groups seem to be under-represented. Canadian Pacific Express and Transportation, for example, was finalizing plans for its employment equity systems review. As a result of its analysis, Denison Mines had established a strong union-management committee to oversee its systems review. In a number of cases, Commission staff were already reviewing the systems while the employer completed its availability analysis.

Because the implementation of employment equity requires considerable work to achieve real changes, the Commission is pleased that

some employers have already introduced initiatives to improve the representativeness of their labour forces. The Toronto-Dominion Bank's pilot recruitment drive to attract and hire people with disabilities in Montreal, for example, resulted in thirteen hires, and the Royal Bank's efforts in Alberta led to twenty new aboriginal employees joining the bank. The latter's receipt of the Employer of the Year Award by the Native Employment Services Association of Alberta deserves a special mention.

The verdict on the year: minor advances on some fronts but no major breakthroughs. Meanwhile, employment equity remains Canadian policy, approved by Parliament, and the Commission intends to do everything in its power to ensure that the law provides the kinds of change that are expected of it. As employers begin to get the hang of the process and the usefulness of creating and implementing equity plans that are comprehensive and well-founded becomes apparent, there is no reason why employment equity should not sell itself and become a tool of organizational revitalization as well as an instrument of social policy. We are not there yet; most employers still need to be brought up to scratch; but the results in some cases show what can be done.

EQUAL PAY

Hackneyed as it may be, "snail's pace" seems the only appropriate description for federal progress in the area of equal pay. Since the early seventies, Canada has been a party to an international convention on equal wages, and for more than a dozen years the Human Rights Act has deemed it a discriminatory practice to differentiate between female and male wages for work of equal value. Yet the concept remains very far from penetrating the federal public service or the federally regulated private sector. Developments over the past year have in no way altered that gloomy judgement. Progress there may have been elsewhere, in Ontario and the Atlantic provinces, for example, but the federal ship remains becalmed as it was a year ago.

As we have argued in the past, this doubtless results in large measure from deficiencies in the existing framework of legislation. We have continued to recommend to Parliament that amendments to the Human Rights Act be introduced to make it clear that employers have a positive duty to conform to the principles of pay equity, not just to respond to charges of non-compliance, and to empower the Commission to monitor their performance without being obliged to proceed by way of a complaint. Thus far, silence has been Government's only response.

WHAT IS HAPPENING?

What exactly were employers doing in 1989 to bring wage equality to the workplace? Not much, alas. Where individuals and groups have complained about wage discrimination, employers have too often been

reluctant to set out the facts, too anxious to shore up their present systems of job evaluation, and too little aware of opportunities to make those systems fair and equal. There is some encouragement in the fact that a few corporations have seized their opportunities. The Department of Labour also reports that an increasing proportion of companies it has audited have at least begun the process of examining their pay systems for bias against women.

Given the many issues faced by organized labour, it is not always clear whether the elimination of wage discrimination is front and centre among their collective bargaining goals. Some employee organizations — the Public Service Alliance and the Professional Institute of the Public Service, for example — have evidently been pushing for wage equality. Does the relative silence from other unions signify that wage equality has already been achieved elsewhere? It is a safe bet that it has not.

Oddly enough, progress appears to have gone furthest and fastest among small and medium-sized organizations, which are often said to be the least well equipped to deal with the complexities of changes of this kind. Larger enterprises, including those in the federal public service, seem daunted by the size of the task, and their efforts to comply are often time-consuming and inconclusive. The Joint Union-Management Initiative of the federal government is a prime example. The massive effort of putting an objective value on the work of 3,200 public service jobs — a small sample of the whole — has finally come to a close, more than five years after the JUMI study began. But having assembled the results of the job evaluation exercise, the parties were unable, at the end of 1989, to agree on their implications for actual pay adjustments.*

CHANGING GEAR

What must be done to get this whole process into a different gear? The first step is to build a better understanding of the benefits of equal pay. The Commission supports the educational program of the federal Department of Labour, which has provided information briefings to many hundreds of organizations. A second step is to take a more active approach to meeting the terms of the Canadian Human Rights Act, which basically means identifying areas of possible bias, evaluating the jobs concerned in an objective manner, and systematically introducing the necessary pay adjustments.

* The Government took a significant step in this direction in January 1990, when it announced that, further to the joint study, some 70,000 federal public servants would be receiving roughly \$317 million in back pay and \$76 million in annual salary adjustments. While these are clearly major adjustments, which the Commission welcomes, there is still much to be done before all concerned have agreed on a comprehensive settlement.

Appropriate technical guidance is readily available from the Department of Labour, our own staff and other professional sources. The Commission will be providing further policy direction, and Labour's inspection program can also provide much needed momentum. When evidence is produced by these inspections, the Commission will be in a position to initiate complaints against organizations that seem not to be in compliance with the Act. But we must repeat what we said last year: no such cases have yet been reported to the Commission, and the system is hardly likely to function until they are made available.

The real question, of course, is when the results of these efforts will be forthcoming. What employees want to know is when federal law and Canada's international commitments are going to bear fruit. Nineteen-ninety may well prove a turning point, but it is important to recognize much of the work involved in meeting the equal pay provisions of the Act still lies ahead.

Two things are clear: if a genuine equal pay program is to be realized, voluntary action on the part of employers will never be enough in itself; and relying solely on employee and union complaints to galvanize the process is a forlorn hope. Even education, praiseworthy as it may be, will not generate administrative change. Employee compensation is too complex, too bound up in traditional practices, and too subject to other uncertainties, to expect that employers and unions will take the leap toward reform simply because they are exhorted to do so. A more judicious combination of voluntary and mandatory measures is required, and the Commission will continue to urge these changes upon the Government.

Nineteen eighty-nine was a banner year for casework involving the Commission, with the number of cases sent to conciliation and tribunal considerably up over previous years. The Commission also dismissed significantly fewer cases, continuing a trend noted in our 1988 Report. Table 4 in Appendix II gives further details.

The following pages describe a number of our more interesting tribunal and court cases, and a selection of noteworthy settlements arrived at during the course of the year in major areas of human rights law. We begin with decisions of the Supreme Court of Canada that will have a considerable impact on that law.

THE SUPREME COURT OF CANADA AND THE IDEA OF EQUALITY

Tribunal and court decisions that serve to clarify the concept of equality are essential to the advancement of human rights. In 1989, the Supreme Court issued four important decisions that help to define the term and give guidance on how that ideal can become a reality.

A leading decision issued in February (*Law Society of British Columbia v. Andrews*) provides the first Supreme Court interpretation of the equality provision stated in s. 15(1) of the Charter, establishing the important principle that it is meant to overcome conditions of disadvantage created by law in our society. The Court went on to say that equality under the Charter does not require that all laws apply in the same way to everyone; such a system would fail to take into account differences among individuals and might, in fact, increase disadvantages. Laws do, of course, make distinctions among groups, but sometimes these distinctions are unfairly based on assumptions about people's abilities or situation or personal characteristics. The *Andrews* decision means, in effect, that this kind of discriminatory assumption can be challenged.

The case involved a citizenship requirement for admission to the practice of law. The Court developed its approach to equality by examining the history of discrimination in Canada, and by reviewing the principles that have evolved in human rights law. This led Mr. Justice McIntyre to conclude that discrimination exists where a distinction, whether intentional or not, is based on grounds relating to personal characteristics and imposes burdens on people or withholds benefits from them because of those characteristics.

By requiring that the actual impact of a law on members of disadvantaged groups be taken into account, the decision puts the onus on governments to justify any distinction that brings about or reinforces their disadvantage. This is an important first step in making the Charter's equality provisions meaningful for Canadian society.

In two further decisions this year, the Supreme Court confirmed its approach in *Andrews* by examining the actual impact of discriminatory

practices. In one case, *Brooks, Allen and Dixon v. Canada Safeway Ltd.*, three women alleged that the company benefits plan discriminated on the basis of sex: medical benefits were available to employees who had to be absent from work for a medical reason, but excluded pregnancy from coverage. The practical effect was that the women lost money because the plan provided compensation at a higher rate than the UIC maternity benefit, and they could not claim benefits for seventeen weeks, even if they were absent from work for a medical reason not related to pregnancy.

The company argued on the basis of an earlier Supreme Court decision that, although the plan treated pregnant persons differently from non-pregnant persons, this was not sex discrimination because not all women are or become pregnant. The Court rejected this approach, taking the common sense view that since only women become pregnant, a denial of health benefits to “pregnant people” is tantamount to denying those benefits to women. For too long, the Court held, society has allowed employment practices to impose all of the costs of childbirth upon women. To those who argued that this was not sex discrimination, or that, since pregnancy was a “voluntary” condition, women should bear the consequences of that choice, the Court replied:

Combining paid work with motherhood and accommodating the childbearing needs of working women are ever-increasing imperatives. That those who bear children and benefit society as a whole should not be economically or socially disadvantaged seems to bespeak the obvious.

A third case (*Janzen and Govereau v. Platy Enterprises Ltd.*) that helped to give further substance to the idea of equality also concerned allegations of sex discrimination. The question for the Court was whether sexual harassment could be sex discrimination under a human rights code. Although the answer may seem obvious enough, the point is a significant one since, at the time this case arose, the Manitoba Code did not specifically outlaw sexual harassment as such. The Court looked at the experience of women in the workforce and found that sexual harassment denied women benefits available to others, namely the right to work in an environment free of this type of behaviour. Sexual harassment was an abuse of power, and although all women in a particular workplace might not be harassed, all were vulnerable. The Court held not only that harassment could constitute sex discrimination, but also that the employer was liable for this particular type of discrimination.

Finally, the meaning of family status (or civil status in Quebec) was discussed by the Supreme Court in *Commission des droits de la personne du Québec v. Town of Brossard*. The Town refused to

consider the application of the complainant for employment as a lifeguard because her mother was employed as a typist at the police department, and it was against their anti-nepotism policy to hire immediate relatives of their employees. The Supreme Court held that filiation, fraternity, sorority and marital status were all included in the term civil status; consequently, the Town's anti-nepotism policy did result in an exclusion from employment on the basis of civil status. The exclusion was contrary to the terms of the Quebec Charter, was not a necessary condition of employment, and was, therefore, discriminatory. The Court concluded that this particular policy was unreasonable because it lacked the flexibility to take into consideration the actual family relationships and specific jobs, and the likelihood that abuses would take place.

Race, colour and origin are closely linked, and complaints based on one of these grounds often include the others as well. This year, the Commission referred several such complaints to tribunal hearings.

In the case of *Dhami v. Canada Employment and Immigration Commission*, a tribunal ruled that no discrimination had occurred. Mr. Dhami, who is of East Indian origin, had worked at CEIC as a term employee for two and a half years. After his last term expired without renewal, he competed for a position at the same level but was unsuccessful. He alleged that the CEIC discriminated against him by not renewing his contract and by not re-hiring him because of his race. The tribunal found, however, that the decisions made by the CEIC were not racially motivated.

Settlements were reached in two cases involving race or ethnic origin, which had been scheduled to go to tribunal. The complainant in *Metallic v. Bank of Nova Scotia* alleged that the bank had a policy of not granting loans to residents of an Indian reserve because their property cannot be used as collateral. In *Soullière v. National Bank of Canada*, the complainant believed that he had been denied a promotion, demoted and adversely treated because he was a French Canadian. Both cases were settled to the satisfaction of the complainants.

Two complaints were the subjects of a special procedure under the Canadian Human Rights Act. In *Célestin v. Canadian Armed Forces* and *Saxena v. Canadian Armed Forces*, the complainants claimed they were denied employment because they were unable to get the necessary security clearances on account of their national or ethnic origin. Mr. Célestin moved to Canada from Haiti, and the department maintained that it was unable to obtain reliable background information to complete a security check on him; Mr. Saxena, who is from India, was also denied a position because he had not been a resident of Canada for the ten years necessary to get a security clearance.

After investigation, the Commission requested the appointment of a tribunal, but the Minister of National Defence notified the Commission that the practices in question were based on considerations relating to the security of Canada. When the Commission receives such a notice, it may choose either to dismiss the complaint or to refer it to the Security Intelligence Review Committee, which then has forty-five days to provide a report to all the parties. The Commission chose to refer the complaint. The Review Committee's report was received late in 1989 and was under consideration at year end.

RELIGION

Although complaints dealing with religion are not frequent, they often break new ground. This year, in the appeal of *Alberta Human Rights Commission v. Central Alberta Dairy Pool*, the Supreme Court of Canada heard a case concerning religious observance that may provide important guidance in interpreting human rights statutes. For that reason, the Commission applied for, and was granted, the status of intervenor. The complainant was a member of the Worldwide Church of God who lost his job at a milk-processing plant when he refused to work on a day considered by his Church to be a holy day. The issue was whether the dismissal was based on a bona fide occupational requirement, or whether the employer had a duty to accommodate the religious observances of the employee. The decision of the Supreme Court is expected to elaborate on the concepts of bona fide occupational requirements and reasonable accommodation.

Under the Canadian Human Rights Act, the complaint of *Pederson v. Canadian Armed Forces* was dismissed by a tribunal. Mr. Pederson is also a member of the Worldwide Church of God, which teaches strict observance of Saturday as a holy day. He was serving as an electrician in the Armed Forces and claimed that he was discriminated against when ordered to work on a Saturday and later disciplined for disobeying the order. The tribunal found that the Forces had a valid requirement that all members be ready to serve seven days a week and twenty-four hours a day, if required. Because such a requirement was established, no duty to accommodate the complainant's religious observances arose. The Commission has filed an appeal.

Another complaint that raises interesting questions concerning religious freedom is *Kurvits v. Public Service Alliance of Canada and Treasury Board*. Mr. Kurvits objected to paying union dues on religious grounds. The relevant collective agreement provided that employees who were members of a religious organization registered under the Income Tax Act whose doctrine prevented members from paying union dues as a matter of conscience could instead make equivalent contributions to a charitable organization. Mr. Kurvits was unable to take advantage of this exemption, however, because his church was opposed for religious reasons to being registered under the

Income Tax Act. A tribunal appointed to hear this complaint has reserved its decision.

A settlement was reached in the complaint of Goychi Mulleda against the Canada Employment and Immigration Commission. Ms. Mulleda, who said that the CEIC discriminated against her when she was denied leave to attend a religious convention and fired when she took unauthorized leave, will receive six thousand dollars in general damages.

GE The issue of age in employment is increasingly important. With growing numbers of people approaching what used to be considered retirement age, age-based employment practices that until recently had been widely accepted are now being challenged on several fronts. One employer that relies more than most on maximum hiring ages and mandatory retirement as integral parts of its operations is the Canadian Armed Forces. The result is that many of our age-based complaints name the CAF or the Department of National Defence as respondent. The CAF argues that its age policy rests on a bona fide occupational requirement.

In *Executive Flight Services v. Her Majesty the Queen in Right of Canada*, twenty-six pilots and flight attendants who had worked as part of the federal government's executive flight service claimed that the Departments of Transport and National Defence discriminated against them because of their age. When responsibility for the service was transferred from Transport to DND in 1986, their positions were eliminated because of an understanding between the departments that there would be no integration of civilian personnel into military flying operations. The complainants argued that they were prevented from pursuing their careers because they were over the maximum enrolment age for the Canadian Armed Forces. Their average age was fifty-one, whereas the alleged limit for enrollment as a pilot is twenty-four, and for some other skilled operations, thirty-three. Mandatory retirement age for flight crew is fifty-five. The tribunal appointed to hear these complaints has not yet concluded its inquiry.

Mandatory retirement in the military will also be considered in eight complaints by various individuals who allege that the Armed Forces and the Department of National Defence have policies that deprive them of employment opportunities on the basis of age. The respondents admit that their retirement policies, based on the Queen's Regulations and Orders, distinguish on the basis of age, but submit that they are justified for operational reasons. The Commission contends that blanket age restrictions applied to all service categories are not warranted without further assessment or justification.

The Armed Forces are not the only institution to be troubled by the question of mandatory retirement: more and more, the Charter is being used by complainants to challenge the validity of the reference to “the normal age of retirement” in the Canadian Human Rights Act. The Supreme Court of Canada recently heard several cases dealing with mandatory retirement and with limitations in human rights statutes that prevent it from being considered discriminatory. Its decision is expected to have substantial consequences for the cases now in the federal tribunal system. One such is *James v. Air Canada*, in which the complainant was forced to retire from his position as an engineer when he reached the age of sixty-five. Mr. James alleges that Air Canada’s mandatory retirement policy violates the equality provisions of the Charter, and that the relevant section of the Canadian Human Rights Act does so as well.

Not all age complaints involve a mandatory retirement policy that excludes employees above a certain age. Often the employer has no such policy but still refuses to hire or retain an employee, allegedly because of a perception that that person is too old to perform the job. In these situations, it is not uncommon for the employer to deny that age was a factor in its decision. Otherwise, it must show that the complainant’s age was directly related to her or his ability to do the job.

In *Holden v. Canadian National Railway*, the complainant lost his job as a financial planning officer when he reached sixty years of age. A review tribunal supported the first tribunal’s conclusion that there was no prima facie case of discrimination. It said that, in deciding to release Mr. Holden, the supervisor had carried out a sufficient assessment of his abilities and had been able to decide that he was not as competent as the employees who remained. The review tribunal imposed a very high standard of proof on the complainant, essentially requiring him to prove an airtight case of discrimination. It also seemed to say that evidence that may have indicated (in the review tribunal’s opinion) that Mr. Holden did not himself feel he had been discriminated against was proof that there had been no discrimination. The Commission has filed an application for review of this decision in the Federal Court of Appeal.

Several other age discrimination cases will make their way through the tribunal or court process in the next months. The complainant in *Booth v. Atomic Energy of Canada Limited* applied for a support staff position at the respondent’s Chalk River Nuclear Laboratories. She qualified for a position but was told none was available. Ms. Booth says that, shortly after this, the company hired less experienced support staff who were fifteen to twenty years younger than she. A tribunal has been appointed to hear the complaint. In *Audet v. Maritime Employers’ Association*, the Commission’s procedures are being called into question. The complainant and others were required to undergo

SEX AND SEXUAL HARASSMENT

aptitude tests to qualify for training on heavy equipment, and the complainant alleged that these tests were discriminatory because they eliminated a disproportionate number of workers over forty. The Commission appointed an investigator even though the complaint was filed more than a year after the alleged act of discrimination, and the employer filed an application for judicial review of the Commission's decision to extend the time period. This is the first time an application of this kind has been made.

The Commission sees a large number of cases each year involving complaints of sex discrimination and sexual harassment. Many arise in employment situations. Tribunal decisions in these areas can result in significant steps towards sexual equality in the workplace. For example, the tribunal in *Gauthier, Houlden, Gauthier and Brown v. Canadian Armed Forces* ordered that all combat-related positions (except on submarines) be opened to women within the next ten years. The Armed Forces had not demonstrated that there was a valid requirement for excluding all women from all such positions. From now on, selection of men and women for combat positions must be made on an individual basis, rather than on the basis of preconceptions and stereotypes.

Corrigan v. Pacific Western Airlines Limited is another case in which the complainant alleged that the respondent refused to hire her as a Ramp Service Agent or Customer Service Agent because of her sex. The tribunal and a subsequent review tribunal found that the effect of the company's failure to consider Ms. Corrigan for these positions was to subject her to discrimination. Pacific Western Airlines has appealed this decision to the Federal Court of Appeal.

A condition for employment, such as a preliminary test, may be applied uniformly to all prospective employees but still have a discriminatory effect if it screens out a disproportionate number from one group. The complainant in *Ferrante v. Canadian National Railway Company* applied for a position as an apprentice electrician and was denied the position because she failed to pass a preliminary hiring test. Ms. Ferrante alleges that the test has a discriminatory effect on women, and a tribunal has been appointed to hear her complaint. It is argued that this case is an example of what is known as adverse effect discrimination, in which an apparently neutral rule that applies to everyone may nonetheless have a discriminatory impact. In other cases, the question is one of more direct discrimination. For example, a tribunal has been appointed in *Shields v. Canada Employment and Immigration Commission*, where the complainant alleges discrimination because the respondent refused to refer her for a position as camp cook because the employer wanted a male.

Men, too, are sometimes subject to sex discrimination. The complainant in *Oliver v. Department of the Environment (Parks Canada)* was not hired as an interpretive guide because of his sex. The tribunal decided that the Department had not succeeded in proving that it was necessary to hire only women in order to maintain historical accuracy and ordered the respondent to stop screening out male applicants. Mr. Oliver received more than eleven thousand dollars, plus interest, for lost income.

A conflict between native rights to self government and the right to be free from discrimination may sometimes occur. A tribunal has been appointed in the case of *Courtois and Raphaël v. Department of Indian and Northern Affairs*, which raises interesting questions concerning the re-integration into Indian bands of women who regained Indian status as a result of amendments to the Indian Act in 1985. Those amendments not only repealed the discriminatory provisions under which Indian women who married non-Indian men automatically lost their Indian status, they also made provision for the reinstatement of such women and their children. The complaints of Ms. Courtois and Ms. Raphaël related to the refusal of their band council to provide education services to children of women who had regained their status. They also held the Department responsible because of its involvement in the provision of educational services. The tribunal reserved its decision.

The extent to which the Commission can become involved in complaints alleging discrimination by the Department of Indian and Northern Affairs or by band councils is limited by Section 67 of the Canadian Human Rights Act, which provides that nothing in the Act "affects any provision of the Indian Act or any provisions made under or pursuant to that Act". In *Desjarlais v. Piapot Band No. 75*, the Federal Court of Appeal interpreted this section as covering not only the Indian Act and regulations and by-laws made under it, but also certain kinds of decisions made by the Minister or by band councils pursuant to its terms. In cases of this kind, it was therefore necessary to determine on each occasion whether the Commission's jurisdiction was barred by Section 67. In the *Desjarlais* case itself, however, the Court found that it was not, and that the Commission could proceed. Following that, a settlement was reached that provided the complainant with twenty-five hundred dollars and a letter of apology from the Piapot Band in resolution of her complaint that she had been fired because of her age.

MARITAL AND FAMILY STATUS

The line dividing certain types of discrimination covered by the Canadian Human Rights Act is a fine one. Complaints of sex discrimination, discrimination based on marital status and discrimination because of family status tend to overlap. Among those that cover two grounds are the marital and family status complaints in *Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé v. Canada Employment and*

Immigration Commission. The complainants were denied unemployment insurance benefits because each worked for her spouse or for a company more than 40 per cent of which was owned by her spouse. This employment was not considered insurable under the Unemployment Insurance Act and Regulations. A tribunal held that these provisions were discriminatory, ordered that each complainant be paid the benefits she would have received as well as one thousand dollars for injury to feelings and self-respect, and ordered that CEIC stop enforcing the provisions. The Federal Court of Appeal refused to grant an application by the Attorney General of Canada for review of the tribunal's decision and held that it should stand.

In the most recent development in this case, the Supreme Court refused to grant the Attorney General's application for leave to appeal. The tribunal's ruling therefore remains in effect and establishes a number of important principles. First of all, it is now clear that a tribunal can order a remedy based on a finding that the Canadian Human Rights Act supersedes earlier-enacted federal legislation that conflicts with the Human Rights Act. It is also confirmed that a tribunal can order government agencies to stop applying discriminatory legislation and can require that they compensate people who have suffered discrimination because of that legislation. The Commission can therefore proceed on the basis that there can be a remedy under its Act for certain kinds of discrimination contained in federal laws.

In two complaints against the Bank of Montreal, settlements were reached. Beverley Baylis complained that when she applied for a personal loan, she was obliged to have her husband co-sign. The bank agreed to pay Ms. Baylis one thousand dollars and send her a letter of apology in resolution of her complaint. It also agreed to remove her husband's name as co-signer of the loan. Jean Chadwick claimed that the bank required her husband to co-sign a loan for a car. The bank agreed to pay her five hundred dollars and send her a letter of apology.

The definition of family status in the Canadian Human Rights Act and other human rights legislation has received a great deal of attention over the past year. The role of the complaint process as an instrument of social change was demonstrated in the case of *Mossop v. Secretary of State, Treasury Board and Canadian Union of Professional and Technical Employees*. Mr. Mossop was denied bereavement leave to attend the funeral of the father of the man with whom he had lived for ten years. He was not entitled to this leave under his collective agreement, because this type of relationship was not included as falling within the category of "immediate family".

The tribunal hearing the case had first to decide whether the term "family status" in the Canadian Human Rights Act was broad enough to include such relationships — the first time this question had been

addressed in Canadian human rights law. The tribunal decided that it was reasonable to conclude that persons of the same sex who live together may, in certain circumstances, constitute a family, and may therefore be entitled to protection against discrimination based on family status.

The tribunal ordered that the Treasury Board and the union stop applying the relevant provisions of the collective agreement in a discriminatory manner. It further ordered that the collective agreement be amended to allow a person of the same sex as an employee to be included in the definition of immediate family for the purposes of bereavement leave, if that person would have been able to meet the definition of common-law spouse except for his or her sex. Mr. Mossop had one day of bereavement leave reinstated and was awarded five hundred dollars compensation for hurt feelings. The Treasury Board has appealed this decision to the Federal Court.

Cases raising issues similar to those raised in the *Brossard* decision of the Supreme Court, mentioned above, are also being considered under the Canadian Human Rights Act. In *Lang v. Canada Employment and Immigration Commission*, Ms. Lang alleged that CEIC denied her a summer employment grant under the Challenge 86 program because she wanted to hire her daughter. Ms. Lang ran a day care centre and claimed that her daughter was the most qualified person to help her. The tribunal that heard the case reserved its decision. In *Fitzherbert v. Underhill*, the situation was, in a sense, reversed. Ms. Fitzherbert was hired by Mr. Underhill on a casual basis as a truck driver. She claimed that after five days on the job she was fired and told that Mr. Underhill's brother would replace her, and she alleged that she was discriminated against on the basis of sex and family status. The Commission requested the appointment of a tribunal; a hearing has been scheduled for 1990.

A case that crosses the boundaries between the grounds of marital and family status, *Espineli v. Canada Employment and Immigration Commission*, is scheduled to be heard by a tribunal in 1990. Mrs. Espineli, who is a Philippine resident, was alleged to have misrepresented her marital and family status in order to obtain employment with a garment company in Winnipeg. She maintained that she was a victim of marital and family status discrimination because CEIC knew of and co-operated with the recruiter's intention of selecting only single women. She also alleged that discrimination took place when she was later deported from Canada for her misrepresentation. It is expected that she will be granted permission to return to Canada to attend the hearing of her complaint.

Complaints of discrimination on the basis of disability are more and more frequent. The situation often involves a refusal to employ a

disabled person, and disabilities such as defective eyesight, epilepsy, and diabetes are common sources of complaints. Many of these complaints are sent to tribunal. The issue at a tribunal hearing is often whether the employer's decision was arbitrary or unjustified, or whether there was a valid reason for refusing to employ the disabled person, for example because that person's disability would cause an unacceptable risk to other employees or to the public. The employer must demonstrate that such a risk exists.

In 1989, tribunal and review tribunal panels in several cases found that the employer had established an objective requirement that precluded hiring a person with that particular disability. In *Séguin and Tuskovitch v. Royal Canadian Mounted Police*, the complainants' poor eyesight prevented them from meeting the vision requirements for entrance to the RCMP, and the tribunal agreed that this was a valid reason for refusing to hire them. In both *Gaetz v. Canadian Armed Forces* and *Galbraith v. Canadian Armed Forces*, a review tribunal in the first case and a tribunal in the second decided that the respective disabilities (diabetes and surgical removal of the large intestine) presented a risk that the complainants might suffer injury and endanger their own safety and that of others. In *Lee v. British Columbia Maritime Employers Association*, the complainant's speech impediment and lack of coordination were considered sufficient reason for his deregistration and consequent loss of employment. The Commission has appealed this last case to a review tribunal.

The complainant in *Doyle v. Canadian National Railway Company* was prevented from working as a brakeman/yardman because he is an insulin-dependent diabetic. The Federal Court Trial Division granted a writ of prohibition preventing a tribunal from hearing this case. The grounds cited were that the issue and facts were virtually identical to those in *Mahon v. Canadian Pacific Railway*, where the employer had been found to have a justification for not hiring insulin-dependent diabetics as trackmen. The Commission has appealed the *Doyle* decision.

An employer often cannot justify a refusal to hire a person with a disability. The most notable recent case where a tribunal panel found no bona fide occupational requirement was the first tribunal decision on an AIDS-related complaint, *Fontaine v. Canadian Pacific Ltd.* Mr. Fontaine lost his job at a CP road camp after he confided to a co-worker that he had tested positive for HIV. The decision reaffirmed the Commission's position that employers may not discriminate against those who carry HIV or have AIDS unless there is a clear and demonstrable risk the virus will be transmitted. Mr. Fontaine was to receive more than twenty-three thousand dollars for lost wages (less seasonal earnings) and two thousand dollars for injury to self-esteem. Canadian Pacific has appealed the decision.

The Canadian Armed Forces and the Department of National Defence have found themselves the respondents in several disability cases. Their position that all members of the Forces should be able at any time to perform basic military duties that could arise in a war situation means that many disabilities can be invoked to exclude people from the ranks of the CAF. The *Gaetz* and *Galbraith* cases have already been mentioned. In addition, a tribunal heard this year of a complainant who was denied enrolment with the Forces because of his small stature. The decision was reserved. Another tribunal will soon hear the case of an individual whom the CAF refused to hire as a military musician because of her eyesight. In both these cases, the respondent argues that the exclusion is justified because the complainant would be unable properly to fulfill military duties.

Rosin v. Canadian Armed Forces involved a case in which the CAF did not prove it was justified in its treatment of the complainant. Mr. Rosin was denied the opportunity to complete a parachute training course as a military cadet because of a Canadian Armed Forces regulation requiring participants to have vision in both eyes. The tribunal panel ordered the CAF to allow the complainant to complete the course and directed that any rules restricting people with monocular vision from participating in such courses be rewritten or suspended.

Not all disability cases involve employment situations. The complainant in *Thiffault v. Quebecair* was not permitted to board a flight because airline personnel assumed he was drunk. In fact, Mr. Thiffault is legally blind; his movements were uncertain and he was using the aid of a guide. A tribunal held that the airline's refusal to allow Mr. Thiffault to board the plane resulted in discrimination against him because of his disability. Quebecair was ordered to pay Mr. Thiffault one hundred dollars for the cost of paying for his guide for an additional day and one thousand dollars for the humiliation caused by the discrimination.

Many cases are settled without going through the tribunal process, either with the help of a conciliator appointed by the Commission or as the parties prepare for the tribunal hearing. Settlements can result in significant policy changes by respondents and in important developments from the human rights point of view. For example, the Royal Bank of Canada will change its long-term disability plan to provide the same benefits to employees with mental disabilities as to those with physical disabilities. This change is part of the settlement of a complaint filed in the case of *Lindsay v. Royal Bank of Canada*. Mr. Lindsay became ill and was unable to continue working with the bank. His complaint alleged that the bank discriminated against individuals with a mental disability by permitting them only one year of benefits while an individual with a physical disability was entitled to two years. Mr. Lindsay will receive more than twenty-one thousand dollars in

compensation for the benefits he would have received under the new policy.

Two other settlements resulted in policy changes by the Department of Transport and by the RCMP. As a result of *Israel v. Department of Transport*, the Department agreed to make sure that transportation for disabled people to and from airports is available at the same cost as for non-disabled people. Until this agreement was reached, disabled people had to pay for their own transportation if they could not use general transport. In the second settlement, the RCMP agreed to amend its hiring policy calling for rejection of applicants who admitted to using hashish or marijuana more than five times. During a security interview, an applicant admitted that he had experimented with drugs while at university. He filed a disability complaint with the Commission claiming that he was not hired because he was perceived to have a drug dependency, which is considered to be a disability under the Canadian Human Rights Act. The RCMP's revised policy will place greater emphasis on individual assessment.

LATE MESSAGES

Section 13 of the Canadian Human Rights Act makes the communication of hate messages by telephone a discriminatory practice. This year saw only the second tribunal decision ever regarding hate messages in *Nealy et al. v. Terry Long, Randy Johnston, and the Church of Jesus Christ Christian-Aryan Nations*. Robert Nealy and several other complainants alleged that the respondents had been spreading hate propaganda against Jews and other minority groups by telephone in Alberta in late 1987 and 1988. Although the respondents chose not to appear, it was held that proper notice had been given and the hearing proceeded without them. The tribunal was satisfied that the respondents were responsible for communicating messages likely to expose certain groups to hatred or contempt and ordered that they refrain from doing so in the future.

The tribunal in the *Nealy* case also considered whether the hate messages provision in the Canadian Human Rights Act was a valid limitation on freedom of speech as protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The tribunal held that, although this provision did infringe upon freedom of speech, it amounted to a reasonable limitation on that right that did not violate the Charter.

This issue is expected to be decided in the case of *Taylor and the Western Guard Party v. Canadian Human Rights Commission*, which was heard by the Supreme Court of Canada in early December. The *Taylor* case originates in the first tribunal decision made under section 13: in 1979, Taylor and the Western Guard Party were ordered to cease communicating hate messages but continued to do so. Subsequent contempt of court proceedings ultimately resulted in a challenge to the validity of section 13. The Federal Court of Appeal held that the

legislation was a valid limitation on freedom of speech. The Commission now looks forward to having this matter conclusively determined by the Supreme Court.

PRACTICES AND PROCEDURES

Procedures established pursuant to the Canadian Human Rights Act are frequently the subject of review in the courts. In 1989, the Supreme Court of Canada issued a decision about the Commission's power to dismiss complaints in *Syndicat des Employés de Production du Québec et de l'Acadie v. Canadian Human Rights Commission and Canadian Broadcasting Corporation and the Attorney General of Canada* (the S.E.P.Q.A. decision), which has an important impact on procedural practices. The S.E.P.Q.A. decision concerned the Commission's dismissal of a complaint filed by a union alleging that a certain unit of predominantly male employees of the CBC were paid more than a predominantly female unit of employees for work of equal value. After investigation, it was concluded that the disparities in pay were not based on sex and the Commission dismissed the complaint as unsubstantiated. The union appealed the decision under section 28 of the Federal Court Act, asserting that the Commission had breached the requirements of natural justice by relying solely on the investigation report rather than reviewing all the evidence itself, by failing to hold a public hearing, and by not giving reasons for its decision. The Federal Court of Appeal dismissed the union's application, finding that the necessary procedural requirements had been met.

Upon appeal to the Supreme Court, the key issue was whether the Federal Court of Appeal had had jurisdiction under section 28 of the Federal Court Act to review the decision of the Commission. The Supreme Court held that it had not, because the decision by the Commission to dismiss the complaint was administrative rather than judicial or quasi-judicial in nature. The S.E.P.Q.A. decision means that applications for judicial review of a decision to dismiss a complaint must now be made to the Federal Court Trial Division under section 18 of the Federal Court Act, rather than to the Federal Court of Appeal under section 28 as had become the established practice. The decision also confirms that, while the Commission must always act fairly, it need not hold a formal hearing before dismissing a complaint.

In several instances the independence of the tribunal system established under the Canadian Human Rights Act has been questioned by respondents. It is contended that the Commission can make guidelines that are binding on tribunals and set the remuneration payable to them, and that there is therefore a reasonable apprehension that the tribunals may be biased in favour of the Commission. In the earlier-mentioned case of *James v. Air Canada*, the question of bias has been referred to the Federal Court of Appeal for resolution and is expected to be heard in 1990. In other cases, the respondents have sought writs of

prohibition from the Federal Court Trial Division to prevent tribunals from proceeding.

REMEDIES

When a tribunal decides that a discriminatory practice has occurred, it may order a remedy pursuant to section 53 of the Canadian Human Rights Act. Virtually every decision therefore involves a remedy of some kind and often establishes a precedent for other cases. In 1989, there were several significant developments in relation to remedies that require special mention.

The effect of the Supreme Court decision in *Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé v. Canada Employment and Immigration Commission* has already been discussed. A less favorable decision about the breadth of the remedies available under the Act resulted in the Federal Court of Appeal's decision in *McAlpine v. Canadian Armed Forces (Attorney General of Canada v. McAlpine and Canadian Human Rights Commission)*. In that case, the complainant alleged that she had not been hired by the Armed Forces because of her pregnancy and that, as a consequence, she had lost not only wages but also the unemployment insurance maternity benefits that she would have been entitled to had she worked. All aspects of the case were settled by agreement except the question of liability for unemployment insurance benefits. The tribunal held that, but for the discriminatory practice, the complainant would have worked, would have paid unemployment insurance premiums, and would have received the maternity benefits associated with the birth of her child. It therefore awarded her damages for the lost insurance benefits. On appeal, the Federal Court of Appeal reversed this decision, holding that the lost benefits could not be considered to fall within the remedial purview of the Canadian Human Rights Act since they could not be considered lost "rights, opportunities, or privileges", or lost wages. The Court also held that these damages could not be claimed because they were "too remote" from the discriminatory act and not "reasonably foreseeable".

In a third case, *Morgan v. Canadian Armed Forces*, a broad range of remedy issues was canvassed by a tribunal. The complainant alleged that he had been discriminated against when he was denied re-enrolment in the Canadian Armed Forces because he was perceived to have a disability (brain damage). At the hearing, the Forces admitted they had committed a discriminatory practice when they failed to consider the complainant's application in a proper fashion. The sole issue before the tribunal, therefore, was the issue of an appropriate remedy. The tribunal concluded that, but for the discriminatory practice admitted by the Forces, Mr. Morgan would have been re-enrolled. It ordered that Mr. Morgan be re-enrolled and paid for lost wages. Also significant was the fact that the tribunal awarded a substantial sum for compound interest. This decision has been appealed to a review tribunal.

In *Robichaud v. Her Majesty the Queen in Right of Canada*, a tribunal considered whether a settlement that had been reached by the parties during the course of litigation should be set aside. Ms. Robichaud had filed a complaint of discrimination in 1980, alleging that she had been sexually harassed by a supervisor. A tribunal dismissed the complaint but a subsequent review tribunal found it was substantiated. The Federal Court of Appeal upheld the finding of harassment but ruled that DND could not be held responsible as the employer for the actions of its employee. Finally, in 1987, the Supreme Court of Canada ruled that the employer was liable for the acts of the supervisor.

In the meantime, Ms. Robichaud and DND had reached a settlement which gave her three years paid leave and expenses for tuition and books while allowing the litigation to continue. After the Supreme Court's decision, Ms. Robichaud asked the review tribunal to review the agreement and grant her further remedies. The review tribunal held that the settlement was conclusive with respect to the arrangement made with Ms. Robichaud but that the public interest required that she receive a further five thousand dollars for pain and suffering and a formal, public apology from DND.

Once a tribunal has made an order, it is usually complied with voluntarily. However, section 57 of the Canadian Human Rights Act enables such orders to be enforced through the Federal Court. It was necessary to resort to this procedure for the first time in the case of *Kearns v. Brazeau Transport*. Mr. Kearns had been awarded more than fifty-one thousand dollars by a tribunal that found that he had been discriminated against on the basis of his age. When the respondent did not comply with orders for payment, the Commission obtained a writ of execution from the Federal Court.

AMENDING THE ACT

TIME FOR CHANGE

Last year, our Annual Report brought together virtually all the Commission's proposals for revitalizing the Canadian Human Rights Act, and they need not be repeated here. On most of them, including matters of critical importance to the protection of human rights, the Commission has been urging the Government to act for several years; indeed, the Government itself agreed some time ago to go ahead. Nevertheless, despite this long-standing commitment, it has yet to put an amendment package before Parliament. As a result, many Canadians continue to be denied full protection of their rights simply for lack of up-to-date legislation.

Has the Charter of Rights and Freedoms made human rights legislation obsolete? Why change the Act, one might ask; indeed why have a Human Rights Act at all in the post-Charter era? The fact is that the Charter, for all its protective value, is much less accessible to the average Canadian than the remedies provided under the Canadian Human Rights Act. In the first place, the Charter does not extend to the private sector, much less to individual acts of discrimination. Moreover, the complaints system, drawbacks and all, still fills the role for which it was conceived: compared to the courts, it is a relatively low-cost and potentially more conciliatory method of resolving allegations of discrimination. Few ordinary Canadians have the patience or the resources to see a Charter case through to the end and, more often than not, the resolution of their case will in any event be rooted in the jurisprudence of human rights law. Decisions based on Charter challenges certainly shape our understanding of equality rights. It is equally true, however, that precedents based on the Act help to define the practical meaning of our constitutional rights.

REASONABLE ACCOMMODATION

The need for an amendment to ensure reasonable accommodation of special needs, particularly in employment, is a good example of the requirement for change. The 1985 Supreme Court decision in the Bhinder case seemed to establish that, once an occupational requirement justifies a particular employment rule, an employer is not required to take measures to accommodate the special needs of employees in order to avoid discrimination. The Commission has urged the Government to amend the Act to ensure, for example, that an employer cannot dismiss an employee who becomes disabled unless reasonable efforts have been made to find suitable alternative employment in that organization. The Government agrees that this change would be in keeping with the spirit of the Act, but in practice it appears to be in no hurry to provide new perches for public challenges. Meanwhile, several human rights tribunals have ruled against complainants seeking reasonable accommodation of their needs. In some cases involving federal departments as respondent, Government lawyers have found themselves arguing against the proposition that

reasonable accommodation is a positive duty, a proposition that the Government itself is committed to incorporating into the law.

The Commission is concerned that, in the absence of amendments, the Act may become a less effective tool for ensuring equality of opportunity. Further delay will certainly call into question the federal commitment to human rights principles. The Minister of Justice has undertaken to bring forward the Government's proposals early in 1990. We hope that by the time this Report is tabled those proposals will finally be public.

LEGISLATION FOR THE 1990s

Legal and administrative independence is essential to the effective functioning of the Commission. Parliament recognized this when it established the Commission as an independent agency, and the government of the day has treated it as such for more than a decade. The effectiveness of the Commission as a tool for redressing discrimination would clearly be enhanced by amending the Act to have the Commission report directly to Parliament, and by further clarifying the administrative separation of Human Rights Tribunals from the Canadian Human Rights Commission.

The Supreme Court of Canada has declared that human rights laws are "almost constitutional" and have primacy over inconsistent laws and regulations, unless the latter explicitly override the human rights law. The Commission proposes an amendment to state this clearly in the Act, so that everyone will understand the fundamental importance of human rights law. Human rights statutes in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, Newfoundland, and the Yukon already include such clauses.

In the last twelve years, human rights issues and concepts have evolved. Legislative changes in other jurisdictions, court decisions, growing activism among advocacy groups, and the evolution of societal attitudes on rights in general, have all resulted in a working environment much different from that prevailing when the Act was passed in 1977. In addition to incorporating a duty to accommodate, the major substantive items that must be included in a revised Act are new proscribed grounds of discrimination, in particular sexual orientation, political belief, and criminal conviction or charge. The Commission also maintains its recommendation that the exception in the present Act, which allows for mandatory retirement, be removed.

While it is important to consider expanding the scope of the Act, we also need to look at current provisions that may unnecessarily hamper its application. The stipulation that a person must be "lawfully present" in Canada to invoke the protection of the Act, for example, and that the responsible Minister will decide who is "lawfully present", is open to arbitrary interpretation and is certainly out of tune with the spirit of

human rights protection. Section 67, which limits the Commission's powers with regard to matters arising out of the Indian Act, could also inhibit the Commission's capacity to deal with questions affecting the aboriginal peoples; it should be carefully reconsidered in consultation with the Indian communities.

As Canada enters the 1990s, the discrimination inherent in systemic barriers is better understood: there is a growing realization that structural barriers in employment and access to services deny many Canadians the equality of opportunity that the Act promises. The biggest challenge in the years ahead is to overcome this type of systemic bias against particular groups. The Commission is not as well equipped as it should be to deal with systemic discrimination: given the framework of the Act, it has tended since the beginning to focus largely on resolving individual complaints. However, the Act also recognizes that discrimination subtly affects the treatment of entire classes of people, and that its presence is more perceptible in the overall adverse effects upon their opportunities than in particular and overt acts of prejudice. Although the Act allows the Commission to look into patterns of discrimination of this kind when there are reasonable grounds for a specific complaint, this power has been limited in practice by the fact that the kind of evidence that would support a systemic complaint is not readily available without some preliminary exploration and analysis.

In 1986, the Employment Equity Act signaled Parliament's recognition of the need for new tools to deal with one particular form of systemic discrimination: the historical disadvantages in employment suffered by women, the aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities. The Act was, however, only a first step, and its results are still to be assessed. If the Canadian Human Rights Commission is to have the tools to deal with systemic barriers in a comprehensive way, consideration must also be given to appropriate changes that will recognize its authority to initiate a review or audit to ensure that employers are in compliance with the Human Rights Act, and allow it to approve a resulting plan and give assurances that matters dealt with in that plan will not, unless the circumstances change, constitute the basis for a complaint under the Act.

These amendments would both clarify the Commission's mandate regarding the Employment Equity Act and support other systemic initiatives. In 1987, the Commission also proposed amendments to enable it to deal with equal pay as a systemic problem rather than restrict it to a complaint-driven process. This proposal is consistent with the amendments suggested above and would significantly enhance the effectiveness of the legal guarantee of equal pay for work of equal value.

GREATER PROCEDURAL FLEXIBILITY

One of the fundamental purposes of human rights legislation is to provide a more timely and less costly means of resolving individual complaints than would be available through the courts. In recent years, advocacy groups and complainants have criticized the present system for replicating some of the worst weaknesses of the judicial process, particularly its excessive delays. Reform is needed to provide investigators with clearer authority to become involved in early complaint resolution. The tribunal system also needs to be changed so that members are available on a full-time basis, have sufficient knowledge of human rights law and practice, and can deal more expeditiously with the cases referred to them.

Over a decade of experience in administering the Act has also revealed the need for a number of more technical amendments to clarify the meaning and application of certain provisions. A summary of the Commission's proposals in this regard is presented in Appendix I.

THE COMMISSION AT WORK

Over the years, the work of the Canadian Human Rights Commission has continued to grow in volume and complexity. As the tables in Appendix II show, public use of our services increased again in 1989 and, despite considerable improvement in productivity and turn-around time, the number of open files in investigation was greater by nearly 30 percent in December than it was in January.

The number of enquiries has risen steadily from year to year since the Commission opened its doors, and 1989 was no exception. Some high-profile decisions contributed substantially to the increased number of letters and calls. The Women-in-Combat decision, the ruling in the Mossop case, and the seemingly endless debate over the right of Sikhs to wear turbans in the RCMP were in themselves responsible for a good many reactions and enquiries. Perhaps not surprisingly, most of our correspondents tend to be opposed to decisions that seem to them unreasonably to extend the application of human rights. On a more positive note, however, these and other contacts with the public provide excellent opportunities to argue the case for equality of opportunity.

The advent of the Employment Equity Act and the growing pressure for equal pay for work of equal value have brought a number of far-reaching complaints to the Commission; they have also required a greater involvement in the technical analysis and evaluation of job descriptions and pay adjustments. In our regional offices, where roughly a third of Commission staff is located, the range of issues on which members of the public, employers and service organizations need to be advised also continues to grow, as does the work of providing them with the material support and legal and policy assistance they need to do their job.

HIGHLIGHTS

Because of the size and importance of the employment equity program, Commission staff devoted much attention to getting that initiative off to a strong start. The Chief and Deputy Chief Commissioners, along with senior staff, met with many of the top managers in both the private and public sectors to underline their role in reducing discrimination in the workplace, and to try to obtain their fullest cooperation in pursuing investigations and reviews. Although not all of these encounters were equally successful, the level of cooperation was generally good and, as a result, about 90 percent of the Commission's employment equity activities were solidly on track by the end of the year.

The Commission also placed a high priority on reinforcing its proposals for amending the Canadian Human Rights Act. We were able to convey with some success our sense of the changes that must be made to provide a law that is in tune with the Canada of the 1990s.

Meanwhile, efforts to simplify and shorten the complaint resolution process continued. Given the growing number of active cases, it is more important than ever that they be dealt with promptly and with an emphasis on early and reasonable settlement. In 1989, more cases were resolved during investigation; time-consuming and redundant steps in the investigation process were gradually weeded out; and some inroads were made into the backlog of older cases. The effort to make the whole system of complaint resolution short, accessible and meaningful is a never-ending one, but 1989 marked a decided improvement in the Commission's overall efficiency in this respect.

SPREADING THE WORD

Case investigation, litigation and the pursuit of legislative changes are only parts of the Commission's work. Promoting the principles of equal opportunity and non-discrimination before parliamentary committees and in public meetings, as well as with government, the media and the private sector, is a no less important function of the Commission and its staff. Over the past year, the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner have crossed the country several times, taking the Commission's message to interest groups and community leaders from Newfoundland to British Columbia. Other Commission members have also done their share, taking part in meetings and celebrations organized by such diverse groups as the Learning Disabilities Association of Canada, The Canadian Bankers Association, the Canadian Council on Social Development and the Department of the Secretary of State.

In May, the Commission held its regular monthly meeting in Winnipeg and invited groups representing women, disabled people, aboriginal peoples and visible minorities to take part. Briefs were presented, and there was a lively exchange with Commission members. Among other things, the concerns expressed covered the particular difficulties facing immigrant women in the workplace, the equivalence of non-Canadian credentials, weaknesses in the complaints and employment equity processes, the special needs of native women, discriminatory dress codes, abusive police treatment, and the failure to educate and support disadvantaged and disabled people of all kinds.

The Chief Commissioner took part in two public inquiries dealing with racial minorities and the justice system, presenting submissions to the Ontario Race Relations and Policing Task Force, and to the Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People in Winnipeg. In both cases, he urged police forces not only to make their workforces more representative but also to take into account the particular needs and values of Natives and other minority groups. He also appeared before the Parliamentary Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons, the Standing

Committee on Aboriginal Affairs, and the Legislative Committee to review a Bill to establish a Department of Multiculturalism and Citizenship.

The Deputy Chief Commissioner also travelled extensively, focussing in particular on native issues, race relations and the concerns of people with disabilities, including AIDS. In October she visited the Northwest Territories for a week-long tour, which included an address to a conference on women in business and meetings with all the major native groups. In Lethbridge, Alberta, she spoke to the National Symposium on Aboriginal Women.

One measure of the growing interest Canadians have in human rights issues is the increase in the Commission's communications activities. Media coverage grew substantially, and the Commission issued a total of fifty-three news releases during the year, nearly double the number published in the previous year. The distribution of printed material also doubled, with demand being the greatest for material dealing with the legislation, the guide to screening and selection in employment, and the brochure on harassment.

The Communications Branch began a review of all its published material in the course of the year. In the short term, this led to the production of a brochure on employment equity, an equal pay casebook, a new consolidation of the Human Rights Act, and a one-page career guide in human rights for young people. The Branch also established or renewed contacts with federal, union and private sector institutions: the Secretary of State's Department, the Department of Health and Welfare, the Department of Labour, the National Film Board, the Canadian Centre for Management Development, the Canadian Labour Congress and Defence for Children International. It is now pursuing joint ventures in human rights with a number of these bodies.

FROM THE REGIONS

The Commission has seven regional offices, each dealing with a large territory and a great many active files. While the bulk of their work is made up of registering, investigating and reporting on complaints, they also devote as much time as possible to working with community groups and organizations. This helps the Commission to keep in touch with the concerns of individuals and groups in different regions of the country, and to convince a variety of institutions that the creation of a work environment and provision of services in a manner that is free of discrimination is a question of good management.

In the Atlantic Region, a program was developed to mark International Women's Week. Temporary offices were set up in Moncton, Saint John, Charlottetown and St. John's, and seminars on harassment were delivered to ships' personnel in the Fundy Region as a prelude to

placing women in non-traditional jobs aboard fisheries vessels. Considerable work was also done to help in the formation of a non-governmental human rights organization in Halifax.

Activities in the Quebec Region included presentations to students and parents in the Montreal area, advising employers on how to establish a harassment-free workplace, and developing a workshop for employment equity specialists in the public service on how to handle the integration of visible minorities and disabled persons.

The two Ontario offices, in Ottawa and Toronto, were also involved in a number of events. The Toronto office organized a community consultation in November, attended by the Chief Commissioner, the Deputy Chief Commissioner, the Commissioner from Toronto, and one hundred and sixty participants from groups representing, among others, racial and ethnic minorities, the disabled community, and aboriginal peoples. Both offices also gave information sessions to a variety of organizations on discrimination, harassment and employment equity, and took part in a number of special activities associated with major theme days in the human rights calendar.

In the Prairie Region, the office organized both public and private hearings with Commission members when the Commission held its monthly meeting in Winnipeg in May. Other major events included participation in the Northwest Ontario Women's Conference, the Manitoba Federation of Labour's annual weekend school for trade unionists, and the Chief Commissioner's addresses to the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry and to the International Conference on Human Rights and Cross-cultural Perspectives in Saskatoon.

In Alberta and the Northwest Territories, the year's work was highlighted by visits of the Deputy Chief Commissioner to Edmonton on March 21 (the International Day to Eliminate Racial Discrimination) and to Lethbridge and the Northwest Territories. The office also presented workshops on employment equity to more than one hundred community groups across the region, and participated in many special events such as National Access Awareness Week and AIDS Awareness Day.

Visits by the Chief Commissioner to Vancouver and by the Deputy Chief Commissioner to the Yukon Territory during National Access Awareness Week were among the year's events for the Vancouver Office. It also took part in two conferences on employment equity, one sponsored by the National Association of Friendship Centres, and another by the B.C. Federation of Labour. The office organized a presentation on Multiculturalism and the Workplace at the spring conference of the Industrial Relations and Management Association of British Columbia.

FINANCIAL REPORT

Statement of expenditures by financial component for the Canadian Human Rights Commission for the period January 1, 1989 to December 31, 1989.

Salaries and Wages	\$8,720,853
Contribution to Employee Benefit Plans	\$1,251,750
Transportation and Communication	\$ 964,802
Information	\$ 294,379
Professional and Special Services	\$1,219,560
Rentals	\$ 133,267
Purchase, Repair and Upkeep	\$ 82,586
Utilities, Material and Supplies	\$ 193,240
Construction and Acquisition of Machinery and Equipment	\$ 246,670
Other Subsidies and Payments	\$ 646
TOTAL	\$13,107,753

Statement of expenditures by cost centre for the period January 1, 1989 to December 31, 1989.

Branch	Person-years	
Office of the Chief Commissioner	7	\$ 686,857
Secretary General	6	\$ 433,361
Research and Policy	8	\$ 589,894
Legal Services	13	\$ 814,209
Complaints Procedures*	15	\$ 872,206
Communications	19	\$1,121,429
Regional Operations	75	\$3,530,904
Corporate Services	31	\$2,193,513
Employment and Pay Equity	20	\$ 885,933
Employee Benefit Plan		\$1,251,750
SUBTOTAL	194	\$12,380,056
Tribunals	4	\$727,697
TOTAL	198	\$13,107,753

*Reorganized into two branches called Employment and Pay Equity Branch and Complaints Procedures Branch.

APPENDIX I - TECHNICAL AMENDMENTS

TRIBUNAL STRUCTURE AND PROCEDURES

INDEPENDENCE OF TRIBUNALS

While 1985 amendments to the Act provided safeguards to ensure the independence and impartiality of tribunals from the Commission, sections 37(1)(e)(f), 48.5 and 49(4) still provide that remuneration and expenses of tribunal members be prescribed in Commission by-laws. The Commission believes it important that it should not be involved in determining compensation for tribunal members.

RULES OF PRACTICE

There is no provision in the Act that allows the making of rules of practice for tribunal hearings. In the Commission's view, it would be desirable to add a provision to make that possible.

DISCLOSURE OF INFORMATION

Section 58(1) now provides that where a tribunal requires the disclosure of information and a Minister of the Crown or any other interested person objects, the Commission may apply to the Federal Court on behalf of the tribunal requesting the disclosure of information. The Commission recommends that tribunals be granted authority to apply to the Court directly in order to enhance their independence.

COMPENSATION TO VICTIMS OF DISCRIMINATION

At present, under section 53(3), tribunals have the authority to order compensation to the victim, not exceeding five thousand dollars, where the tribunal has determined that a person has engaged in a discriminatory practice willfully or recklessly, or the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice. The Commission regards the present limit of \$5,000 as too low and recommends that the Act be amended to give tribunals discretion in awarding damages.

COSTS TO RESPONDENTS AND COMPLAINANTS

The Commission proposes that tribunals be given the discretion to award prescribed costs to respondents, and to complainants where the Commission has not carried their cases.

SPECIFICATION OF REMEDIES

Under section 53(2)(b) a tribunal can order that a respondent make available to a victim of discrimination "such rights, opportunities or privileges as, in the opinion of the tribunal, are being or were denied." Under section 53(2)(c) a victim may be compensated for any wages lost and any expenses incurred as a result of a discriminatory practice. While the Commission and tribunals have interpreted these provisions

TRIBUNAL ORDERS

broadly, it may be desirable to enlarge the scope of these provisions to provide specific mention of certain remedies such as “back seniority” and interest. While the Supreme Court decision in *Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway* upheld the use of special programs and quotas to remedy past discrimination, the Commission believes it would be useful to amend section 53 to reaffirm that tribunals have this power.

MORE EFFECTIVE ORDERS TO DEAL WITH HATE MESSAGES

At present, under sections 54(1) and 35(2)(a) of the Act, where hate messages have been relayed over the telephone, a tribunal is limited to ordering that anyone who has engaged in such a discriminatory practice cease doing so. The Commission recommends that more substantive remedies, such as compensation or damages, should also be available in such cases.

**ENFORCEMENT
OF SETTLEMENTS**

SETTLEMENT MADE PRIOR TO A TRIBUNAL HEARING

There have been occasions in which some federal departments did not consider financial settlements made prior to a tribunal hearing to be legal obligations under the Financial Administration Act. In order to pay out such monies, approval of the appropriate Minister was required. Further, there is no statutory method for enforcing such settlements; a prosecution under section 60(1)(a) results in a fine rather than a civil remedy. The Commission believes it necessary that the Act be amended to provide for the enforcement of settlements in the Federal Court.

PROSECUTION FOR OFFENCES

Under section 60(1) of the Act, a person may be prosecuted for failing to comply with the terms of settlement approved by the Commission, obstruction of a tribunal or an investigator, retaliation against a complainant, or reducing wages in order to eliminate a disparity in pay based on sex. A prosecution must proceed by way of summary conviction proceedings which, in accordance with the Criminal Code, must be initiated within six months. However, under section 60(4) of the Act, the consent of the Attorney General is necessary before a prosecution can be launched, which makes the six month time limit onerous. The Commission therefore recommends that the requirement for the Attorney General’s consent be eliminated by repeal of section 60(4).

CLARIFICATIONS

The Commission proposes the following amendments in order to maintain the currency of the Act and to ensure common understanding.

DISCRIMINATION IN THE ADMINISTRATION OF STATUTES

Section 5 of the Act prohibits discrimination in the provision of goods, services, facilities, or accommodation which are “customarily available to the general public”. Government departments sometimes take the position that they are not involved in the provision of “services” within the meaning of section 5 when they are carrying out certain duties and functions under their legislative mandates. The Commission proposes that the Act be updated to refer specifically to services delivered by government and to discrimination that occurs as a result of the manner in which a statute is administered.

COLLECTION OF INFORMATION FOR SPECIAL PROGRAMS

Section 8 of the Act makes it a discriminatory practice to make inquiries in relation to employment that express or imply a limitation, specification, or preference based on a prohibited ground. The Commission recommends that the wording of section 8 be amended to enable employers to ask their employees questions to assist in designing and implementing special programs or for the purposes of the Employment Equity Act. The Commission has interpreted section 8 as allowing the collection of such information, but the wording should be amended to make this clear.

APPLICABILITY OF THE BONA FIDE OCCUPATIONAL REQUIREMENT DEFENCE TO UNIONS

Individuals denied employment opportunities because of a collective agreement may file a complaint against both their employer and their union. While the terms of the collective agreement may be based upon a bona fide occupational requirement, the wording of section 15(a) means that this defence appears to be open only to employers, not to unions. It should also be available to unions.

SUBSTITUTE “HANDICAP” FOR “DÉFICIENCE” IN THE FRENCH VERSION OF SECTION 25

The usual meaning of “déficience mentale” is mental retardation, not mental disability. Section 25 should be changed to read “handicap” rather than “déficience”.

UNIONS ELIGIBLE TO FILE COMPLAINTS

Section 40 provides that any individual or group can bring a complaint. However, section 40(2) provides that where a complaint is made by someone other than the victim of the alleged discriminatory practice, the Commission may refuse to deal with it unless the victim has given

his or her consent. The Commission interprets these provisions as allowing unions to file complaints on behalf of their membership without the individual consent of each member. It would be desirable to specify this by an amendment to section 40.

OFFENCES AND PUNISHMENT APPLICABLE TO EMPLOYERS AND SUPPLIERS

Currently section 60(2) provides that an employer, employer association or an employee organization that is guilty of an offence under the Act can be fined up to fifty thousand dollars; other respondents are subject only to a fine of up to five thousand dollars. The Commission believes that both employers and providers of services should be subject to the same limit of a fifty thousand dollar fine.

APPENDIX II - TABLES

TABLE 1

NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY REGION

NOTE: The figures in Tables 1 and 3 for the year 1988 have been adjusted to take into account late-entry cases that were not reported in last year's Annual Report.

	1985	1986	1987	1988	1989
Headquarters (Ottawa)	10	10	20	138*	11
Atlantic (Halifax)	46	56	65	73	79
Quebec (Montreal)	71	56	86	163	78
Ontario (Toronto)	75	135	74	132	159
National Capital (Ottawa)	95	141	109	138	133
Prairies (Winnipeg)	45	81	43	75	101
Alberta and NWT (Edmonton)	26	23	29	43	54
Western (Vancouver)	35	52	67	97	111
TOTAL	403	554	493	859	726

*This number reflects 120 separate pay equity complaints dealing with the same issue against one respondent.

TABLE 2

DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1989, BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION

Ground	Employment	%	Services	%	Combined Total	% of Total Number of Complaints
Race	67	83%	14	17%	81	11.2%
Origin	56	85%	10	15%	66	9.1%
Religion	8	53%	7	47%	15	2.1%
Age	63	78%	18	22%	81	11.2%
Sex	121	86%	19	14%	140	19.3%
Marital/Family Status	88	93%	7	7%	95	13.1%
Disability	201	82%	45	18%	246	33.8%
Pardon	1	50%	1	50%	2	0.2%
TOTAL	605	83%	121	17%	726	100%

TABLE 3

COMPARISON OF NUMBERS AND PERCENTAGE OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY SECTOR, FOR THE LAST FIVE YEARS

		Total 1985	Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989
Employment	number	330	449	404	683	605
	percentage	81.9%	81.0%	81.9%	79.5%	83.3%
Goods/Services	number	73	105	89	176	121
	percentage	18.1%	19.0%	18.1%	20.5%	16.7%
TOTAL		403	554	493	859	726

TABLE 4

DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION FROM 1985 TO 1989

	Total 1985	Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989
Sent to tribunal	14	27	27	111*	51
Sent to conciliation	77	79	103	150	227
Settlements approved	48	56	45	57	99
Dismissed	179	229	245	134	116
Not dealt with	12	58	73	27	28
No further proceedings	65	40	104	37	80
TOTAL	395	489	597	516	601

* Includes 56 complaints that had been held in abeyance pending development of advanced Visual Acuity Standards by the then Canadian Transport Commission.

KEY TO TERMS

Settlements approved: Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission.

Not dealt with: The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.

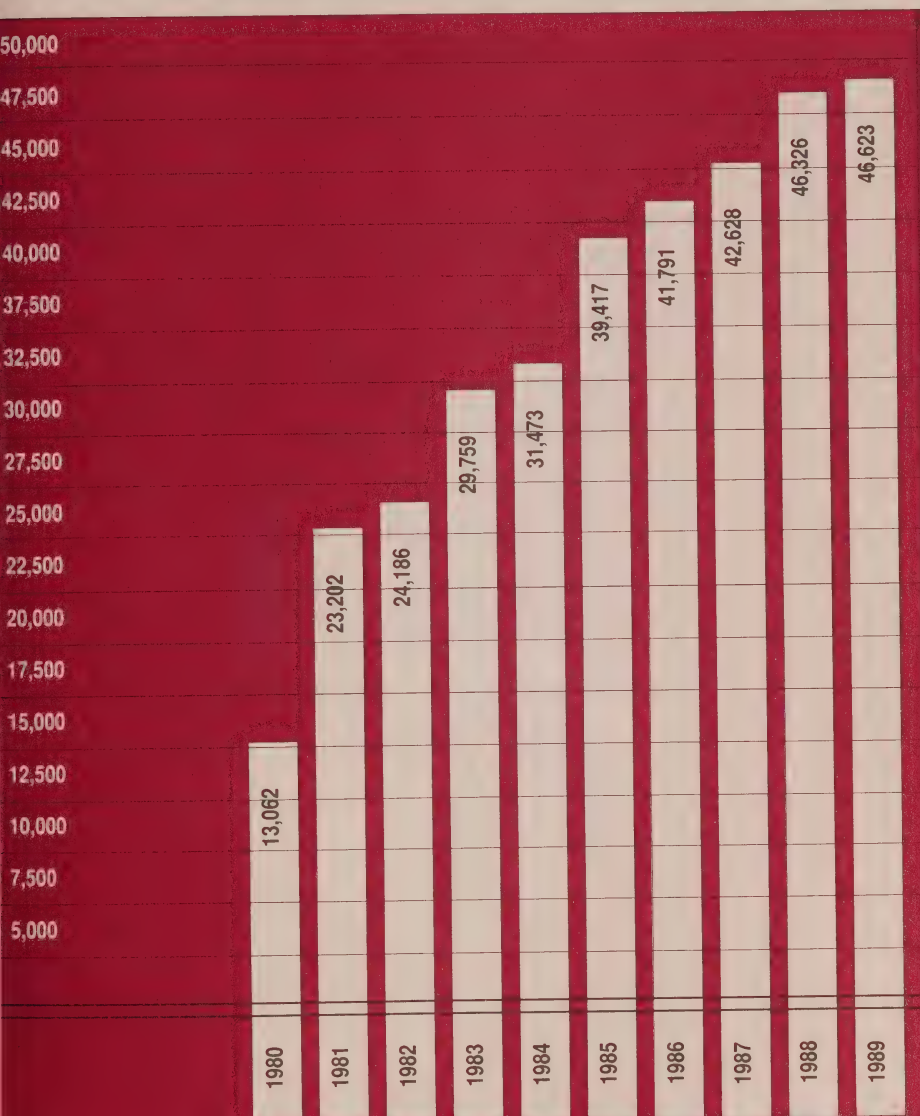
No further proceedings: The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.

TABLE 5**DISPOSITION OF COMPLAINTS AGAINST
SPECIFIC INDUSTRIES IN 1989.**

The terminology is explained under Table 4.

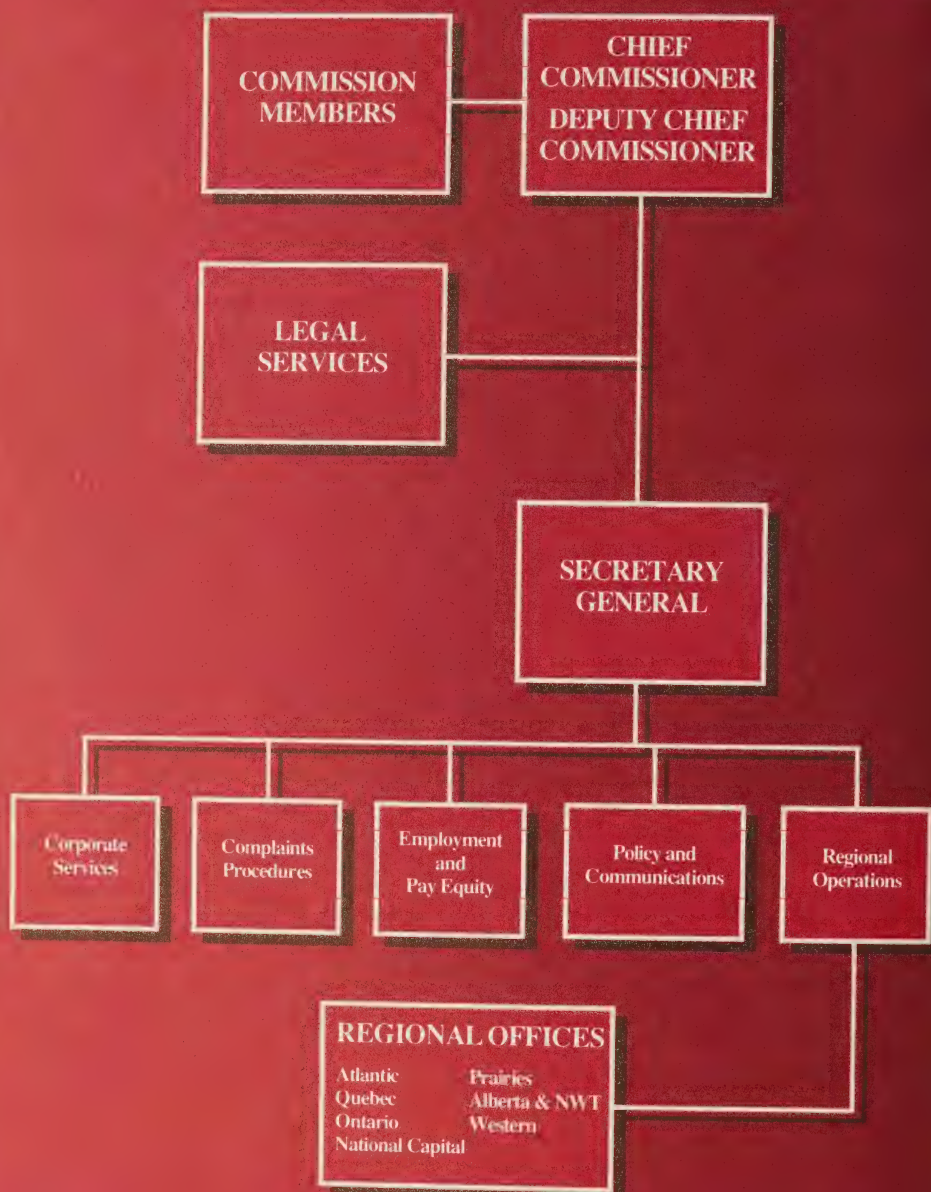
Respondents	Results						TOTAL 1989
	Sent to tribunal	Sent to conciliation	Dismissed	Settled	Not dealt with	No further proceedings	
Government of Canada							
Departments	25	127	40	40	16	31	279
Commissions, Boards and Agencies, etc.	2	9	2		2	1	16
Crown Corporations	2	22	10	9	3	5	51
Banking		6	7	8		4	25
Broadcasting, Networks and Stations		4	3	1	4	2	14
Telephone and Telecommunications		1	1			5	7
Transportation							
Airlines	1	7	4	5		9	26
Railways	12	21	11	15	1	7	67
Bus Lines		4	3	2		3	12
Shipping and Ferry		1	3				4
Trucking	4	3	7	5		7	26
Courier Transportation		2	1	1		1	5
Unions and Employee Associations		2	8	2			12
Grain and Feed Companies							
The Mining Industry (mining, processing, sales & regulations)			2				2
Other Private Companies under Federal Jurisdiction		4	2	4	1	2	13
Miscellaneous	5	14	12	7	1	3	42
TOTAL 1989	51	227	116	99	28	80	601

TABLE 6

COMPARISON OF ENQUIRIES TO ALL
COMMISSION OFFICES DURING THE
LAST TEN YEARS

APPENDIX III - ORGANIZATION

ORGANIZATION CHART CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION



The Commission has two full-time members — the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner — who are appointed for seven-year terms by the Governor in Council, and six part-time members, appointed for three-year terms.

The office of the Secretary General oversees staff support to the Commission at headquarters and through its seven regional offices.

Legal advice is provided to Commission members by the *Legal Services Branch*, which may become involved at any phase of the case management process. If a complaint reaches a tribunal hearing, the Federal Court or the Supreme Court, the Commission's position is presented by a member of its legal staff, or occasionally, by outside counsel.

The *Complaints Procedures Branch* sets the standards and provides training for investigators in the regional offices. It also reviews all cases before they are presented to the Commission for decision. All cases that are sent to conciliation are handled by this Branch.

Complaints that deal with an employer's entire compensation or employment system are handled at headquarters by the *Employment and Pay Equity Branch*. While the actual number of complaints is small, the number of people affected by their outcome is very considerable. Besides investigating complaints, the Branch is also involved in reviewing the employment systems of several major employers.

The *Regional Offices* are responsible for the investigation of all discrimination complaints except those dealing with employment and pay equity. They also handle most of the enquiries which come to the Commission and provide a link with the public through communications programs run out of each office. At headquarters, the *Regional Operations Branch* coordinates the activities of the seven offices, which are located in Halifax, Montreal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton and Vancouver.

The responsibility for informing the public of developments related to human rights and the Commission's activities and policies falls to the *Communications Branch*. During the year, the Branch paid particular attention to the four groups covered by employment equity legislation and policy.

The *Research and Policy Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval. Issues of particular interest in 1989 included AIDS, drug testing, aboriginal rights, multiculturalism, race relations, and accessibility and adaptation, as well as matters relating to immigration and refugees.

The *Corporate Services Branch* provides support services in the areas of finance, human resources, systems and administration. Its work has continued to focus on increasing efficiency in the management of information related to the complaints process, and the data needs associated with employment equity. The Branch was also responsible during the year for relocating Commission headquarters in Ottawa.

NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
Visual Ear: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
300-5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
Visual Ear: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

330-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
Visual Ear: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
915-270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
Visual Ear: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

623-55 St. Clair Avenue East
Toronto, Ontario
M4T 1M2
Telephone: (416) 973-5527
Visual Ear: (416) 973-8912

PRAIRIES

718-275 Portage Avenue East
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
Visual Ear: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
Visual Ear: (403) 495-4108

WESTERN

600-609 West Hastings Avenue
Vancouver, British Columbia
V6B 4W9
Telephone: (604) 666-2251
Visual Ear: (604) 666-3071

ADMINISTRATION CENTRALE

Commission canadienne
des droits de la personne

Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
Numéro Visior : (613) 996-5211

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :
5670, chemin Spring Garden
Pièce 300
Halifax (Nouvelle-Ecosse)
Téléphone : (902) 426-8380
Numéro Visior : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752

Adresse postale :

Case postale 3545
Halifax (Nouvelle-Ecosse)
B3J 3J2

QUÉBEC

1253, avenue McGill College
Pièce 330
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
Numéro Visior : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :
270, rue Albert
Pièce 915
Ottawa (Ontario)
Téléphone : (613) 996-0026
Numéro Visior : (613) 998-5927

Adresse postale :
Case postale 2052
Succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

ONTARIO

55, avenue St. Clair est
Pièce 623
Toronto (Ontario)
M4T 1M2
Téléphone : (416) 973-5527
Numéro Visior : (416) 973-8912

PRAIRIES

275, avenue Portage est
Pièce 718
Winnipeg (Manitoba)
R3B 2B3
Téléphone : (204) 983-2189
Numéro Visior : (204) 983-2882

ALBERTA ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST

10506, avenue Jasper
Pièce 401
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
Numéro Visior : (403) 495-4108

OUEST

609, avenue Hastings ouest
Pièce 600
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4W9
Téléphone : (604) 666-2251
Numéro Visior : (604) 666-3071

Commission et élabore des exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à son approbation. Les questions qui ont soulevé un intérêt particulier en 1989 sont, notamment, le SIDA, le dépistage des drogues, les droits des autochtones, le multiculturalisme, les relations interraciales, l'accessibilité et les adaptations, de même que les questions liées à l'immigration et au statut de réfugié.

La *Direction des services de gestion* fournit des services de soutien dans le domaine des finances, des ressources humaines, des systèmes et de l'administration. Son travail a continué d'être axé sur l'accroissement de l'efficacité de la gestion de l'information liée au traitement des plaintes et sur le besoin de données relatives à l'équité en matière d'emploi. La Direction s'est aussi occupée, durant l'année, du déménagement de l'administration centrale de la Commission à Ottawa.

La Commission est formée de deux commissaires à plein temps, le président et la vice-présidente, qui sont nommés par le gouverneur en conseil pour sept ans, et de six commissaires à temps partiel, nommés pour trois ans.

Le secrétaire général supervise le travail du personnel de la Commission à l'administration centrale et dans les sept bureaux régionaux. Pour obtenir des conseils juridiques, les commissaires s'adressent aux *Services juridiques*, qui peuvent être appelés à intervenir à n'importe quelle étape du processus de traitement des plaintes. Si une plainte atteint l'étape de l'étude devant un tribunal ou encore devant la Cour fédérale ou la Cour suprême, la position de la Commission est présentée par un membre de ses services juridiques ou, à l'occasion, par un avocat de l'extérieur.

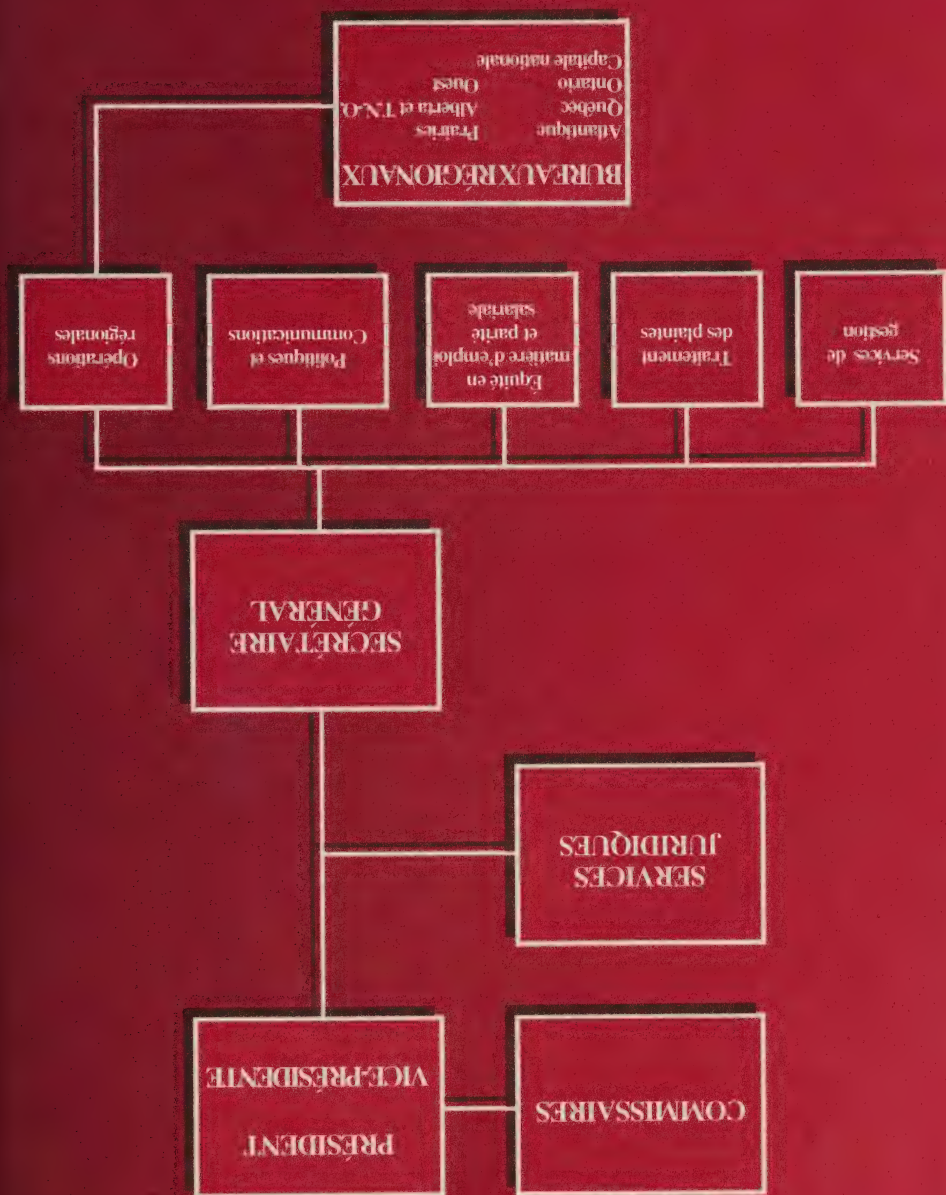
La Direction du traitement des plaintes fixe les normes et assure la formation des enquêteurs des bureaux régionaux. Elle examine en outre toutes les plaintes avant qu'elles ne soient présentées à la Commission pour décision. C'est cette direction qui s'occupe de toutes les plaintes soumises à un conciliateur.

Les plaintes visant l'ensemble du système de rémunération ou d'emploi d'un employeur sont traitées à l'administration centrale par la Direction de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale. Bien que le nombre réel de plaintes soit restreint, le nombre de personnes touchées par leur règlement est considérable. Outre qu'elle instruit les plaintes, la Direction participe à l'examen des systèmes d'emploi de plusieurs gros employeurs.

Les bureaux régionaux sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et de parité salariale. Ils s'occupent aussi de la plupart des demandes de renseignements adressées à la Commission et assurent un lien avec le public par le truchement de programmes de communication. À l'administration centrale, la Direction des opérations régionales coordonne les activités des sept bureaux, qui sont situés à Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton et Vancouver.

La responsabilité d'informer le public des faits nouveaux relatifs aux droits de la personne ainsi que des politiques et activités de la Commission incombe à la Direction des communications. Au cours de l'année, la Direction a accordé une attention particulière aux quatre groupes visés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi et la politique y afférente.

La Direction de la recherche et des politiques surveille les questions nationales et internationales de droits de la personne qui intéressent la



Règlement approuvé : règlement intervenu entre les parties et approuvé par la Commission.

Plainte irrecevable : la Commission a décidé de ne pas instruire la plainte en raison de l'expiration des délais ou parce qu'elle est sans objet.

Aucune autre instance : la Commission a décidé de ne pas poursuivre l'affaire en raison du retrait ou du règlement de la plainte.

LÉGENDE

* Comprend 56 plaintes laissées en suspens en attendant l'élaboration de normes d'accueil visuelle de la Commission canadienne des transports (Office national des transports du Canada).

	TOTAL	395	489	597	516	601
Au tribunal	14	27	27	27	111*	51
A la conciliation	77	79	79	103	150	227
Règlements approuvés	48	56	56	45	57	99
Rejetées	179	229	229	245	134	116
Irrecevables	12	58	58	73	27	28
Aucune autre instance	65	40	40	104	37	80
Total	1985	1986	1987	1988	1989	

TABLEAU 4

SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1985 À 1989

	Biens-Services		TOTAL	403	554	493	859	726
	nombre	pourcentage						
Emploi	330	81,9 %		449	81,9 %	404	683	605
	nombre	pourcentage						
	73	18,1 %		105	19,0 %	89	176	121
	nombre	pourcentage						
Total	1985		Total	1986		Total	1988	Total

TABLEAU 3

PLAINTES ACCEPTÉES, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

TABLEAU 1

PLAINTES ACCEPTÉES, PAR RÉGION

NOTA : Les chiffres figurant aux tableaux 1 et 3, pour 1988, ont été rajustés pour tenir compte des cas qui n'ont pas été mentionnés dans le rapport annuel de l'année dernière.

	1985	1986	1987	1988	1989
Administration centrale (Ottawa)	10	10	20	138*	11
Atlantique (Halifax)	46	56	65	73	79
Québec (Montréal)	71	56	86	163	78
Ontario (Toronto)	75	135	74	132	159
Capitale nationale (Ottawa)	95	141	109	138	133
Prairies (Winnipeg)	45	81	43	75	101
Alberta et T.N.-O. (Edmonton)	26	23	29	43	54
Ouest (Vancouver)	35	52	67	97	111
TOTAL	403	554	493	859	726

*Ce chiffre tient compte de 120 plaintes de parité salariale distinctes portées contre un motif en cause, pour le même motif.

TABLEAU 2

VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1989, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, PAR MOTIF

Motif	Emploi	%	Services	%	Total cumulé	Total en % nombre de plaintes
Race	67	83 %	14	17 %	81	11,2 %
Origine	56	85 %	10	15 %	66	9,1 %
Religion	8	53 %	7	47 %	15	2,1 %
Age	63	78 %	18	22 %	81	11,2 %
Sexe	121	86 %	19	14 %	140	19,3 %
Etat matrimonial/Situation de famille	88	93 %	7	7 %	95	13,1 %
Déficience	201	82 %	45	18 %	246	33,8 %
Etat de personne gracée	1	50 %	1	50 %	2	0,2 %
TOTAL	605	83 %	121	17 %	726	100 %

SUBSTITUTION DE « HANDICAP » À « DÉFICIENCE » À L'ARTICLE 25 DE LA VERSION FRANÇAISE

L'expression « déficience mentale » signifie dans le langage courant « arriération mentale » plutôt que « handicap mental ». Il faudrait donc, à l'article 25, remplacer « déficience » par « handicap ».

HABILITÉ DES SYNDICATS À DÉPOSER DES PLAINTES

L'article 40 autorise tout individu ou groupe d'individus à déposer une plainte. Toutefois, le paragraphe 40(2) dispose que la Commission peut assujettir la recevabilité d'une plainte au consentement préalable de la victime de l'acte discriminatoire présumé. Selon la Commission, ces dispositions habiliteraient les syndicats à déposer des plaintes au nom de leurs membres sans obtenir le consentement individuel de chacun. Cependant, il serait préférable de l'indiquer explicitement en apportant une modification à l'article 40.

INFRACTIONS ET PEINES APPLICABLES AUX EMPLOYEURS ET AUX FOURNISSEURS

En cas d'infractions à la Loi, le paragraphe 60(2) prévoit actuellement une amende maximale de 50 000 \$ s'il s'agit d'un employeur, d'une association patronale ou d'une organisation syndicale, et de seulement 5 000 \$ dans les autres cas. La Commission est d'avis que les fournisseurs tout autant que les employeurs devraient être passibles de la même amende maximale de 50 000 \$.

sur le sexe. Les poursuites doivent se faire par voie de déclaration sommaire de culpabilité, et ce, en vertu du Code criminel, dans un délai de six mois. Or, le paragraphe 60(4) de la Loi exige que l'on obtienne le consentement du Procureur général pour intenté des poursuites, ce qui rend un peu court l'actuel délai de six mois. La Commission recommande donc l'abrogation du paragraphe 60(4) de manière à éliminer l'obligation d'obtenir le consentement du Procureur général.

La Commission propose les modifications suivantes afin de tenir la Loi à jour et d'assurer l'uniformité de son interprétation.

DISCRIMINATION DANS L'APPLICATION DES LOIS

L'article 5 de la Loi interdit la discrimination lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement « destinés au public ». Certains ministères fédéraux font parfois valoir qu'ils ne fournissent pas de « services », au sens de l'article 5, lorsqu'ils s'acquittent de certaines fonctions prévues dans leurs mandats. La Commission propose de modifier la Loi de manière à y faire état explicitement des services fournis par le gouvernement et de la discrimination découlant du mode d'application d'une loi.

CUEILLETTE DE RENSEIGNEMENTS EN VUE DE PROGRAMMES SPECIAUX

Selon l'article 8 de la Loi, constitue un acte discriminatoire le fait d'exprimer ou de suggérer, relativement à un emploi, des restrictions, conditions ou préférences fondées sur un motif de distinction illicite. La Commission recommande au Parlement de reformuler cet article pour que les employeurs soient autorisés à poser des questions à leurs employés à des fins d'élaboration et de mise œuvre de programmes spéciaux ou aux fins de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. La Commission est d'avis que l'article 8 autorise la cueillette de ces renseignements, mais qu'il faudrait le dire clairement en en modifiant le libellé.

APPLICABILITÉ DE LA DÉFENSE D'EXIGENCE PROFESSIONNELLE JUSTIFIÉE AUX SYNDICATS

La personne qui se voit refuser une chance d'emploi en raison d'une convention collective peut porter plainte à la fois contre son employeur et contre son syndicat. Bien que les dispositions de la convention collective puissent constituer une exigence professionnelle justifiée, seuls les employeurs, et non les syndicats, semblent pouvoir invoquer ce moyen de défense en vertu du libellé actuel de l'alinéa 15(a). Les syndicats devraient également pouvoir s'en prévaloir.

MODALITÉS DE RÉPARATION

Selon l'alinéa 53(2)b), un tribunal peut ordonner au mis en cause d'accorder à la victime « les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée ». Aux termes de l'alinéa 53(2)c), la victime peut être indemnisée des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte. Bien que la Commission et les tribunaux des droits de la personne donnent une interprétation large de ces dispositions, il serait peut-être bon d'élargir la portée de celles-ci afin d'y faire explicitement mention de certaines modalités de réparation telles que l'« ancienneté rétroactive » et l'intérêt. En outre, bien que la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Action Travail des Femmes c. la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* ait confirmé le bien-fondé du recours à des programmes spéciaux et à des quotas pour remédier à la discrimination passée, la Commission croit qu'il serait bon de modifier l'article 53 afin de confirmer que les tribunaux des droits de la personne ont ce pouvoir.

RENFORCEMENT DES MOYENS POUR LUTTER CONTRE LA PROPAGANDE HAINEUSE

À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir diffusé par téléphone des messages incitant à la haine, le tribunal ne peut, aux termes du paragraphe 54(1) et de l'alinéa 35(2)a) de la Loi, que lui ordonner de mettre fin à cette pratique. La Commission recommande de prévoir, en pareils cas, des moyens de recours plus réels tels que des indemnités ou des dommages-intérêts.

RÈGLEMENTS INTERVENUS AVANT L'AUDIENCE D'UN TRIBUNAL

Il arrive parfois qu'aux yeux de certains ministères fédéraux, les règlements financiers intervenus avant l'audience d'un tribunal ne constituent pas des obligations juridiques aux termes de la Loi sur l'administration financière. Il faut alors l'autorisation du ministre compétent pour verser les sommes en question. En outre, aucun moyen n'est prévu par la Loi pour faire respecter les modalités de ces règlements; les poursuites intentées en vertu de l'alinéa 60(1)a) donnent lieu à l'imposition d'une amende plutôt qu'à un recours civil. La Commission croit qu'il serait nécessaire de modifier la Loi afin d'assurer le respect des règlements devant la Cour fédérale.

POURSUITES POUR INFRACTIONS

Aux termes du paragraphe 60(1) de la Loi, des poursuites sont prévues contre toute personne qui ne se conforme pas aux conditions d'un règlement approuvé par la Commission, entrave l'action d'un tribunal ou d'un enquêteur, exerce des représailles contre un plaignant ou procède à des diminutions de salaire afin d'éliminer la disparité salariale fondée

EXÉCUTION DES RÉGLEMENTS

Si les modifications de 1985 à la Loi ont prévu des moyens d'assurer l'impartialité et l'indépendance des tribunaux par rapport à la Commission, les alinéas 37(1)(e) et (f) et les paragraphes 48.5 et 49(4) disposent toujours que la rémunération et les indemnités de dépenses des membres des tribunaux doivent être fixés par règlement administratif de la Commission. Cette dernière juge qu'il est important qu'elle ne participe pas à la détermination de la rémunération des membres des tribunaux.

RÈGLES DE PROCÉDURE

Aucune disposition de la Loi ne prévoit l'établissement de règles de procédure pour les audiences des tribunaux. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable d'ajouter une disposition à cette fin.

DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS

Le paragraphe 58(1) dispose actuellement que dans les cas où un ministre fédéral ou une autre personne intéressée s'oppose à la divulgation de renseignements demandés par un tribunal, la Commission peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la divulgation des renseignements en question. La Commission recommande, pour accroître l'indépendance des tribunaux, de les autoriser à s'adresser directement à la Cour.

INDEMNITÉS AUX VICTIMES DE DISCRIMINATION

ORDONNANCES DES TRIBUNAUX

En vertu du paragraphe 53(3), un tribunal peut actuellement ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de verser à la victime une indemnité maximale de 5 000 \$ s'il en vient à la conclusion que l'acte a été délibéré ou inconsidéré ou que la victime en a souffert un préjudice moral. Estimant que la limite actuelle de 5 000 \$ n'est pas assez élevée, la Commission recommande au Parlement de modifier la Loi de façon à laisser aux tribunaux des droits de la personne le soin d'établir le montant des dommages-intérêts.

DÉPENS MIS EN CAUSE ET DES PLAIGNANTS

La Commission recommande au Parlement de conférer aux tribunaux des droits de la personne un pouvoir discrétionnaire les habilitant à condamner aux dépens les mis en cause et les plaignants dans les cas où la Commission ne les a pas représentés.

Etat des dépenses pour l'ensemble de la Commission, par composante financière, pour la période du 1^{er} janvier 1989 au 31 décembre 1989.

Salaires et traitements	8 720 853 \$
Cotisations aux régimes de prestations pour les employés	1 251 750 \$
Transports et communications	964 802 \$
Information	294 379 \$
Services professionnels et spéciaux	1 219 560 \$
Location	133 267 \$
Services de réparation et d'entretien	82 586 \$
Services, fournitures et approvisionnements	193 240 \$
Construction et acquisition de machines et d'équipements	246 670 \$
Autres subventions et paiements	646 \$
TOTAL	13 107 753 \$

Etat des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1^{er} janvier 1989 au 31 décembre 1989.

Direction Années-personnes

Cabinet du président	7	686 857 \$
Secrétaire général	6	433 361 \$
Recherche et politiques	8	589 894 \$
Services juridiques	13	814 209 \$
Plaintes et mise en œuvre*	15	872 206 \$
Communications	19	1 121 429 \$
Bureaux régionaux	75	3 530 904 \$
Services de gestion	31	2 193 513 \$
Equité en matière d'emploi et parité salariale	20	885 933 \$
Régime de prestations pour les employés		1 251 750 \$
TOTAL PARTIEL	194	12 380 056 \$
Tribunaux	4	727 697 \$
TOTAL	198	13 107 753 \$

* Réorganisée en deux directions : Equité en matière d'emploi et parité salariale; Traitement des plaintes

autochtones, au Manitoba, et de la Conférence internationale sur les droits de l'homme et les relations interculturelles, à Saskatoon.

En Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, les faits saillants de l'année ont été les visites de la vice-présidente, à Edmonton, le 21 mars (Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale), de même qu'à Lethbridge et dans les Territoires du Nord-Ouest. Le bureau a également présenté des ateliers sur l'équité en matière d'emploi à l'intention de plus de 100 groupes communautaires de la région, et il a participé à de nombreuses manifestations spéciales telles que la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées et la Journée de sensibilisation au SIDA.

Les visites du président à Vancouver et de la vice-présidente au Yukon durant la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées ont compté parmi les événements marquants de l'année. Le bureau a également participé à deux conférences sur l'équité en matière d'emploi, l'une parrainée par l'Association nationale des centres d'accueil et l'autre, par la Fédération du travail de la Colombie-Britannique. Il a en outre organisé une présentation sur le multiculturalisme et le milieu de travail à l'occasion de la conférence du printemps de l'Industrial Relations and Management Association of British Columbia.

La Commission a sept bureaux régionaux qui desservent chacun un immense territoire et s'occupent d'un grand nombre de dossiers actifs. Si la majeure partie de leur travail consiste à inscrire les plaintes, à faire enquête à leur sujet et à en rendre compte, ils consacrent également le plus de temps possible à travailler avec les organisations et les groupes communautaires. Cela aide la Commission à se tenir au courant des préoccupations des particuliers et des groupes de différentes régions du pays, de même qu'à convaincre diverses institutions que la création d'un milieu de travail et la prestation de services exempts de toute discrimination sont des questions de saine gestion.

Dans la région de l'Atlantique, un programme a été élaboré afin de souligner la Semaine internationale de la femme; des bureaux temporaires ont été mis sur pied à Moncton, Saint-John, Charlottetown et St. John's, tandis que des séminaires sur le harcèlement ont été donnés à l'intention du personnel naviguant de la région de Fundy en prévision du placement de femmes à bord de bateaux de pêche pour y occuper des emplois non traditionnels. D'importants efforts ont également été déployés pour aider à la formation d'un organisme non gouvernemental de défense des droits de la personne à Halifax.

Dans la région du Québec, on s'est occupé notamment de donner des expositions à l'intention d'élèves et de parents de la région de Montréal, de conseiller les employeurs sur la façon de créer un milieu de travail exempt de tout harcèlement et d'élaborer, au profit des spécialistes de l'équité en matière d'emploi de la fonction publique, un atelier sur la façon d'intégrer les minorités visibles et les personnes handicapées.

Les deux bureaux de l'Ontario, situés à Ottawa et à Toronto, ont également participé à un certain nombre de manifestations. Le bureau de Toronto a organisé, en novembre, une consultation communautaire à laquelle ont participé le président, la vice-présidente, la commissaire de Toronto et 160 dirigeants de groupes représentant, entre autres, les minorités raciales et ethniques, les personnes handicapées et les autochtones. Ces deux bureaux ont également donné, à l'intention de divers organismes, des séances d'information sur la discrimination, le harcèlement et l'équité en matière d'emploi; ils ont aussi pris part à un certain nombre d'activités spéciales liées aux principales journées thématiques du calendrier des droits de la personne.

Dans la région des Prairies, le bureau a organisé des rencontres publiques et privées avec les commissaires à l'occasion de la réunion mensuelle que la Commission a tenue, à Winnipeg, en mai. Parmi les autres faits marquants, mentionnons la participation à la Northwest Ontario Women's Conference; le cours annuel d'une fin de semaine organisé par la Fédération du travail du Manitoba à l'intention des syndicalistes; les allocutions prononcées par le président de la Commission dans le cadre de l'enquête sur l'administration de la justice et les

Le président de la Commission a participé à deux enquêtes publiques portant sur les minorités raciales et l'appareil judiciaire. Il a présenté des mémoires devant le Groupe de travail de l'Ontario sur les relations interraciales et la police et dans le cadre de l'enquête publique sur l'administration de la justice et les autochtones, à Winnipeg, exhortant les corps policiers non seulement à rendre leurs efforts plus représentatifs, mais également à tenir compte des valeurs et des besoins particuliers des autochtones et autres minorités. Il a également comparu devant le Comité parlementaire permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, le Comité permanent des affaires autochtones et le Comité législatif chargé d'examiner le projet de loi sur le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté.

La vice-présidente a aussi beaucoup voyagé, s'intéressant tout particulièrement aux questions autochtones, aux relations interraciales et aux préoccupations des personnes handicapées, SIDA y compris. En octobre, elle s'est rendue dans les Territoires du Nord-Ouest pour une tournée d'une semaine, au cours de laquelle elle a prononcé une allocution dans le cadre d'une conférence sur les femmes et le monde des affaires et a rencontré les principaux groupes autochtones. À Lethbridge, en Alberta, elle a pris la parole dans le cadre du symposium national sur les femmes autochtones.

L'un des indices de l'intérêt grandissant des Canadiens à l'égard des questions de droits de la personne, c'est l'accroissement des activités de communication de la Commission. La couverture médiatique a pris beaucoup d'ampleur durant l'année et la Commission a publié, au total, 53 communiqués de presse en 1989, soit presque deux fois plus que l'année précédente. Le nombre d'imprimés distribués a également doublé; ce sont les documents traitant de la Loi, le guide de pré-sélection à l'emploi et la brochure sur le harcèlement qui ont été les plus demandés.

La Direction des communications a entrepris cette année un examen de toutes ses publications. À court terme, cette démarche a abouti à la production d'un dépliant sur l'équité en matière d'emploi, d'un recueil de cas de disparité salariale, d'une nouvelle codification administrative de la Loi ainsi que d'un guide d'orientation professionnelle en droits de la personne pour les jeunes. La Direction s'est mise en rapport avec des ministères et organismes fédéraux et provinciaux, des syndicats et des organismes du secteur privé : Secrétariat d'État, Santé et Bien-être, ministère du Travail, Office national du film, Centre canadien de gestion, Congrès du travail du Canada et Défense des enfants internationaux. Elle poursuit actuellement des entreprises en coparticipation avec plusieurs de ces organismes.

En mai, la Commission a tenu sa réunion mensuelle à Winnipeg et a invité des groupes représentant les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les minorités visibles à y prendre part. Des mémoires ont été présentés, et il y a eu des échanges animés avec les commissaires. Au nombre des sujets de préoccupation évoqués figuraient les difficultés particulières auxquelles doivent faire face les immigrantes sur le marché du travail, l'équivalence des diplômes obtenus ailleurs qu'au Canada, les lacunes des processus de traitement des plaintes et d'instauration de l'équité en matière d'emploi, les besoins spéciaux des femmes autochtones, les codes vestimentaires discriminatoires, les méthodes abusives de la police et le manque d'effort pour renseigner et soutenir les personnes défavorisées ou handicapées.

L'examen des plaintes, la participation aux litiges et la lutte en faveur de modifications à la Loi ne constituent qu'une partie du travail de la Commission. Il est tout aussi important pour la Commission et son personnel de promouvoir les principes d'égalité des chances et de non-discrimination devant des comités parlementaires et dans le cadre de réunions publiques ainsi qu'après du gouvernement, des médias et du secteur privé. L'an dernier, le président et la vice-présidente ont parcouru le pays à différentes reprises, communiquant le message de la Commission à des groupes d'intérêt et des responsables de collectivités de Terre-Neuve jusqu'en Colombie-Britannique. Les autres commissaires ont également fait leur part, participant à des réunions et à des manifestations organisées par des groupes aussi divers que le National Group for Children with Learning Abilities, l'Association des banquiers canadiens, le Conseil canadien du développement social et le Secrétariat d'État.

PRÉCHER LA BONNE PAROLE

La Commission a également accordé une grande importance au renforcement de ses propositions visant à modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous avons pu communiquer avec un certain succès notre vision des changements qui s'imposent pour harmoniser la Loi et la Commission avec le Canada des années 1990. Entre-temps, le travail de simplification et d'abrégement du processus de règlement des plaintes s'est poursuivi. Compte tenu du nombre croissant de dossiers actifs, il est plus important que jamais de les instruire promptement en mettant l'accent sur un règlement précoce et raisonnable. En 1989, un plus grand nombre de cas ont été réglés durant l'enquête; les étapes longues et superflues du processus d'enquête ont été progressivement supprimées et l'instruction de certaines causes plus anciennes a quelque peu progressé. Comme toute, le travail requis pour rendre l'ensemble du système de règlement des plaintes expéditif et accessible n'est certes jamais terminé, mais 1989 a marqué une nette amélioration de l'efficacité globale de la Commission à cet égard.

Au fil des ans, le travail de la Commission canadienne des droits de la personne a continué de croître en volume et en complexité. Comme le montrent les tableaux de l'annexe II, le public a eu recours à nos services encore davantage en 1989 et, malgré une nette amélioration de la productivité et des délais d'exécution, le nombre de dossiers ouverts était supérieur de près de 30 p. 100 en décembre par rapport à janvier.

Le nombre de demandes de renseignements s'est accru progressivement d'année en année depuis que la Commission a ouvert ses portes, et 1989 n'a pas fait exception. Certaines décisions retentissantes ont beaucoup contribué à l'augmentation du nombre de lettres et d'appels téléphoniques. La décision concernant l'exercice de fonctions de combat par les femmes, le jugement rendu dans l'affaire *Mossop* et le débat, qui a semblé interminable, au sujet du droit des Sikhs de porter le turban dans la GRC : voilà autant d'événements qui ont suscité une multitude de réactions et de demandes de renseignements. Ce qui n'a peut-être rien d'étonnant, la plupart de nos correspondants s'opposaient à des décisions qui leur paraissaient étendre exagérément la portée des droits de la personne. Dans une perspective plus positive, cependant, ce genre de rapports avec le public nous offre d'excellentes occasions de plaider en faveur de la véritable égalité des chances.

L'entrée en vigueur de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'exercice de pressions de plus en plus nombreuses en faveur de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes ont non seulement suscité le dépôt de plaintes d'une grande portée auprès de la Commission, mais également exigé une plus grande participation à l'analyse technique et à l'évaluation de descriptions de tâches et de rajustements de salaire. Dans nos bureaux régionaux, où travaille environ le tiers du personnel de la Commission, la gamme des questions au sujet desquelles le grand public, les employeurs et les organismes de services veulent être renseignés continue également de s'élargir, de même que l'ampleur des tâches exigées pour fournir le soutien matériel, l'aide juridique et les orientations nécessaires pour accomplir leur travail.

Étant donné l'envergure du programme d'équité en matière d'emploi, le personnel de la Commission a dépensé beaucoup d'énergie pour faire en sorte que cette initiative démarre bien. Le président et la vice-présidente, de même que les cadres supérieurs de la Commission, ont rencontré bon nombre des dirigeants des secteurs tant privé que public pour leur souligner leur rôle dans l'élimination de la discrimination en milieu de travail et pour tenter d'obtenir leur entière collaboration aux enquêtes et aux examens. Bien que ces rencontres n'aient pas toutes été également fructueuses, le niveau de collaboration a été généralement bon, ce qui fait qu'environ 90 p. 100 des activités de la Commission dans le domaine de l'équité en matière d'emploi étaient sur la bonne voie à la fin de l'année.

ASSOUPLISSEMENT DE LA PROCÉDURE

faire des examens ou des vérifications pour s'assurer que les em-
ployeurs se conforment à la Loi, lui permettant d'approuver tout plan
qui en résultera et lui donnant l'assurance que, sauf changement de
circonstances, les choses prévues dans ce plan ne pourront servir de
fondement à une plainte déposée en vertu de la Loi.

Ces modifications auraient pour effet à la fois de clarifier le mandat
de la Commission en ce qui concerne la *Loi sur l'équité en matière*
d'emploi et d'autres initiatives visant la discrimination systé-
mique. En 1987, la Commission a également proposé des modifica-
tions lui permettant de s'attaquer à la disparité salariale comme à un
problème d'ordre systémique plutôt que par le truchement du dépôt de
plaintes. Cette proposition, qui est conforme aux modifications suggé-
rées ci-dessus, accroîtrait considérablement l'efficacité de la garantie
juridique de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes.

L'un des objets fondamentaux de la législation sur les droits de la per-
sonne est d'offrir un moyen plus rapide et moins coûteux de régler les
plaintes individuelles qu'en ayant recours aux tribunaux. Ces dernières
années, des groupes de revendication et des plaignants ont reproché à
la Commission d'avoir repris certaines des pires lacunes du processus
judiciaire, notamment les retards excessifs qu'elle met pour régler les
cas. Une réforme s'impose dans le but d'habiller plus clairement les
enquêteurs à participer au règlement précoce des plaintes et de modi-
fier le système des tribunaux, de sorte que ses membres soient dispo-
nibles à plein temps, connaissent suffisamment bien les lois sur les
droits de la personne et la jurisprudence connexe et puissent instruire
plus promptement les plaintes qui leur sont soumises.

Plus de dix ans d'expérience en matière d'application de la Loi
ont aussi laissé voir à la Commission la nécessité d'y apporter un
certain nombre de modifications de forme afin d'éclaircir le sens et
l'application de certaines dispositions. Un résumé des propositions
de la Commission à cet égard figure à l'annexe I.

les accusations ou condamnations au criminel. La Commission maintient aussi sa recommandation d'abolir les dispositions de la présente Loi permettant la retraite obligatoire.

S'il est important de songer à étendre la portée de la Loi, il nous faut aussi nous pencher sur ses dispositions actuelles qui en gênent peut-être inutilement l'application. L'exigence voulant qu'une personne doive être « légalement présente » au Canada pour invoquer la protection de la Loi, par exemple, et que le ministre compétent soit appelé à décider qui est « légalement présent », ouvre la porte à une interprétation arbitraire et n'est certainement pas conforme à l'esprit de la protection des droits de la personne. L'article 67, qui limite les pouvoirs de la Commission en ce qui concerne l'application de la Loi sur les Indiens, pourrait également empêcher cette dernière de s'occuper des questions qui préoccupent les autochtones; il faudrait en faire un nouvel examen attentif avec la collaboration des collectivités indiennes.

À l'aube des années 1990, la discrimination inhérente aux obstacles systémiques est mieux comprise : on réalise de plus en plus que les obstacles structurels liés à l'emploi et à l'accès aux services privent un grand nombre de Canadiens de l'égalité des chances promise par la Loi. Le principal défi des prochaines années consistera à venir à bout de ce genre de partialité systémique contre certains groupes. La Commission n'est pas aussi bien armée qu'elle le devrait pour prendre des mesures à l'égard de la discrimination systémique. Compte tenu du cadre de la Loi, la Commission a eu tendance, depuis le début, à faire porter son action en grande partie sur le règlement des plaintes individuelles. Cependant, la Loi reconnaît également que la discrimination influe d'une manière subtile sur le traitement réservé à des catégories entières de personnes et qu'elle fait sentir sa présence davantage par l'effet préjudiciable global qu'elle exerce sur leurs perspectives d'avancer que par des actes bien précis et flagrants. Bien que la Loi autorise la Commission à examiner ce genre de comportement discriminatoire lorsqu'il existe un motif raisonnable pour déposer une plainte, ce pouvoir est limité en pratique par le fait qu'il faut procéder à un travail préliminaire d'enquête et d'analyse dans le but d'obtenir des éléments de preuve susceptibles d'étayer une plainte de discrimination systémique.

En 1986, le Parlement, en adoptant la Loi sur l'équité en matière d'emploi, a montré qu'il reconnaissait la nécessité de nouveaux outils pour vaincre une forme particulière de discrimination systémique : les désavantages subis depuis toujours dans le domaine de l'emploi par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. La Loi ne constituait toutefois qu'une première démarche dont les résultats restent encore à évaluer. S'il convient de poursuivre la Commission canadienne des droits de la personne des outils nécessaires pour surmonter d'une manière globale les obstacles d'ordre systémique, il faut également prévoir des modifications l'autorisant à

contestations. Entre-temps, plusieurs tribunaux des droits de la personne ont rendu des décisions non favorables à des plaignants qui cherchaient à obtenir des adaptations raisonnables tenant compte de leurs besoins. Dans certains cas mettant en cause des ministères fédéraux, les avocats du gouvernement se sont trouvés à faire valoir des arguments contre l'idée que les adaptations raisonnables s'imposent absolument, idée que le gouvernement s'est engagé à incorporer dans la Loi.

La Commission craint que, faute de modifications, la Loi ne devienne un outil moins efficace pour assurer l'égalité des chances. Tout nouvel atterroisement mettra sûrement en question l'engagement fédéral à l'égard des principes régissant les droits de la personne. Le ministre de la Justice a promis de présenter les propositions du gouvernement aussi tôt que possible en 1990. Nous espérons qu'au moment du dépôt du présent rapport, ces propositions auront finalement été rendues publiques.

UNE LOI POUR LES ANNÉES 1990

L'indépendance juridique et administrative est essentielle au bon fonctionnement de la Commission. C'est ce qu'a reconnu le Parlement en faisant de la Commission un organisme indépendant que le gouvernement de l'heure traite comme tel depuis plus de dix ans. La Commission deviendrait de toute évidence un outil plus efficace de lutte contre la discrimination si, grâce à une modification de la Loi, elle relevait directement du Parlement et si, sur le plan administratif, elle était plus nettement séparée des tribunaux des droits de la personne.

La Cour suprême du Canada a déclaré que les lois sur les droits de la personne sont « quasi constitutionnelles » et l'importent sur les lois et règlements incompatibles, à moins que ces derniers n'aient explicitement préséance sur elles. La Commission propose une modification qui permette de l'affirmer clairement dans la Loi, de façon que tout le monde comprenne l'importance fondamentale de la législation sur les droits de la personne. Les lois sur les droits de la personne de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec, de Terre-Neuve et du Yukon renferment déjà une clause en ce sens.

Au cours des douze dernières années, les questions et notions de droits de la personne ont évolué. Les modifications apportées aux lois d'autres instances gouvernementales, les décisions des tribunaux, le militantisme accru des groupes de revendication et l'évolution des attitudes à l'égard des droits en général : voilà autant de facteurs qui ont contribué à façonner un milieu de travail fort différent de celui qui existait lorsque la Loi a été adoptée en 1977. Les principales modifications de fond à incorporer à la Loi sont, outre l'obligation d'apporter des adaptations raisonnables, l'ajout de nouveaux motifs de distinction illicite, notamment l'orientation sexuelle, les convictions politiques et

L'an dernier, nous avons réuni dans notre rapport annuel pratiquement toutes les propositions que la Commission a faites pour revivifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et il n'est pas nécessaire de les répéter ici. Dans la plupart des cas, y compris ceux qui revêtent une importance capitale pour la protection des droits de la personne, il y a plusieurs années que la Commission exhorte le gouvernement à agir; d'ailleurs, ce dernier s'était lui-même engagé à aller de l'avant. Cependant, malgré cet engagement de longue date, il lui reste encore à déposer un projet de loi en ce sens au Parlement. Par conséquent, de nombreux Canadiens continuent d'être privés de l'entière protection de leurs droits, faute d'une mise à jour de la Loi.

La *Charte canadienne des droits et libertés* aurait-elle fait tomber en désuétude la législation sur les droits de la personne? Pourquoi apporter des modifications à la Loi, pourrait-on se demander? D'ailleurs, pourquoi avoir une Loi sur les droits de la personne maintenant que nous sommes régis par la Charte? Le fait est que la Charte, avec toutes les garanties qu'elle offre, est beaucoup moins accessible à l'ensemble des Canadiens que les recours prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Tout d'abord, la Charte ne s'applique pas au secteur privé et encore moins aux actes particuliers de discrimination. De plus, le système de plaintes, malgré ses inconvénients, joue encore le rôle qui lui a été attribué à l'origine: par rapport à la procédure judiciaire, il constitue un moyen relativement peu coûteux et plus conciliatoire de régler les allégations de discrimination. Peu de Canadiens ordinaires ont la patience ou les ressources nécessaires pour mener à bonne fin une contestation fondée sur la Charte et, la plupart du temps, c'est la jurisprudence afférente à la législation sur les droits de la personne qui servira de toute façon à régler leur plainte. Les décisions consécutives à des contestations fondées sur la Charte contribuent sans aucun doute à façonner notre compréhension des droits à l'égalité; les précédents fondés sur la Loi aident tout autant à définir la portée de nos droits constitutionnels.

La nécessité d'une modification pour tenir compte des besoins spécifiques, notamment dans le domaine de l'emploi, illustre bien le genre de changements à apporter. La décision rendue en 1985 par la Cour suprême dans l'affaire *Bhinder* a semblé établir que lorsqu'une exigence professionnelle justifie une pratique donnée, l'employeur n'est pas obligé de prendre des mesures pour tenir compte des besoins spécifiques des employés afin d'éviter la discrimination. La Commission a exhorté le gouvernement à modifier la Loi de telle sorte que, par exemple, l'employeur ne puisse congédier un employé qui est frappé d'incapacité à moins d'avoir fait des efforts raisonnables pour lui trouver un autre emploi convenable dans son entreprise. Tout en admettant que cette modification serait conforme à l'esprit de la Loi, le gouvernement semble peu pressé de fournir au public de nouvelles occasions de

prononcé son jugement dans lequel elle rend l'employeur responsable des actes du surveillant.

Entre-temps, M^{me} Robichaud avait conclu avec le MDN un règlement lui accordant trois années de congé payé et le paiement de ses droits de scolarité et de ses livres, sans que le litige prenne fin pour autant. Après que la Cour suprême eut rendu son arrêt, M^{me} Robichaud a demandé au tribunal d'appel d'examiner le règlement et de lui accorder d'autres dédommagements. Soutenant que ce règlement était définitif en ce qui concerne les arrangements pris avec M^{me} Robichaud, le tribunal d'appel a néanmoins conclu qu'il était dans l'intérêt public d'accorder à la plaignante une somme supplémentaire de 5 000 \$ pour préjudice moral et d'exiger du MDN qu'il lui fasse des excuses publiques.

Lorsqu'un tribunal rend une ordonnance, les mis en cause s'y conforment généralement de plein gré. Cependant, l'article 57 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* permet d'en faire assurer l'exécution par l'entremise de la Cour fédérale. Il a été nécessaire de recourir à cette procédure pour la première fois dans l'affaire *Kearns c. Brazeau Transport*. En effet, M. Kearns s'était vu accorder un dédommagement de plus de 51 000 \$ par un tribunal ayant conclu qu'il avait été victime de discrimination fondée sur l'âge. Devant le refus du mis en cause de se conformer à cette ordonnance, la Commission a obtenu un bref d'exécution de la Cour fédérale.

général du Canada c. McAlpine et la Commission canadienne des droits de la personne. La plaignante dans cette cause alléguait que les Forces armées ne l'avaient pas embauchée à cause de sa grossesse, de telle sorte qu'elle avait été privée, non seulement de la rémunération, mais également des prestations de maternité auxquelles elle aurait eu droit si elle avait travaillé. Tous les aspects du litige ont fait l'objet d'un règlement, sauf la question de la responsabilité à l'égard des prestations d'assurance-chômage (prestations de maternité). Le tribunal a soutenu que si la plaignante n'avait pas été victime de discrimination, elle aurait travaillé, contribué au régime d'assurance-chômage et touché des prestations de maternité à la naissance de son enfant. Par conséquent, il lui a accordé des dommages-intérêts à titre d'indemnisation pour la perte des prestations de maternité. La Cour d'appel a renversé cette décision, soutenant que les prestations non perçues ne faisaient pas partie du champ des mesures correctives prévues par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, puisqu'elles ne peuvent être considérées comme des « droits, chances ou avantages » dont la victime aurait été privée, ni comme une perte de salaire. La Cour a également jugé que *McAlpine* n'avait pas le droit de réclamer des dommages-intérêts parce qu'il y avait trop longtemps que l'acte discriminatoire avait été commis et qu'il n'était pas raisonnablement possible de les prévoir.

Dans une troisième affaire, *Morgan c. les Forces armées canadiennes*, un tribunal a débattu un large éventail de dédommagements possibles. Le plaignant alléguait que les Forces armées canadiennes avaient refusé de le réengager parce qu'elles le croyaient atteint d'une déficience (lésion au cerveau). À l'audience, les Forces ont reconnu avoir agi de manière discriminatoire en ne tenant pas compte comme il se doit de la demande du plaignant. Il ne restait donc au tribunal qu'à déterminer les dédommagements appropriés. Celui-ci en a conclu que *M. Morgan* aurait été réengagé n'eût été l'acte discriminatoire que les mises en cause ont avoué avoir commis. Il a donc ordonné que *M. Morgan* soit réinscrit et indemnisé de sa perte de salaire. Les mises en cause ont interjeté appel de cette décision auprès du tribunal d'appel.

Un règlement intervenu entre les parties pendant un litige peut-il être annulé? C'est la question sur laquelle le tribunal a été appelé à se prononcer dans l'affaire *Robichaud c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada*. En 1980, *M^{me} Robichaud* avait déposé une plainte de discrimination dans laquelle elle alléguait avoir été victime de harcèlement sexuel de la part de son surveillant. Un tribunal des droits de la personne a rejeté la plainte, mais le tribunal d'appel a jugé, au contraire, qu'elle était fondée. La Cour d'appel fédérale a pour sa part confirmé la culpabilité du surveillant, mais statué que le ministère de la Défense nationale ne pouvait être tenu responsable, à titre d'employeur, des agissements de son employé. Enfin, en 1987, la Cour suprême a

DÉDOMMAGEMENTS

affirmant que la Commission n'avait pas respecté les exigences de la justice naturelle parce qu'elle s'était fondée uniquement sur le rapport d'enquête au lieu d'examiner l'ensemble de la preuve et qu'elle n'avait pas tenu d'audience publique, ni motivé sa décision. La Cour fédérale a rejeté la demande du syndicat, estimant que la Commission avait observé les règles d'équité procédurale.

La cause a donc été portée devant la Cour suprême. Celle-ci, appelée notamment à déterminer si l'article 28 habilitait la Cour d'appel fédérale à réviser la décision de la Commission, a jugé que non, estimant que la fonction remplie par la Commission lorsqu'elle rejetait une plainte était de nature administrative plutôt que judiciaire ou quasi-judiciaire. En conséquence, les requêtes en révision d'une décision de rejeter une plainte doivent maintenant être adressées à la division de première instance de la Cour fédérale en vertu de l'article 18, plutôt qu'à la Cour d'appel fédérale, en vertu de l'article 28, comme il était d'usage courant de le faire. La décision *SEPOA* confirme également que si la Commission doit toujours agir équitablement, elle n'a pas pour autant à tenir d'audience formelle avant de rejeter une plainte.

Dans plusieurs cas, les intimés ont mis en doute l'indépendance du système des tribunaux institué en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. On a en effet prétendu que la Commission pouvait assujettir les tribunaux à des lignes directrices et fixer la rémunération de leurs membres, créant ainsi une crainte raisonnable de partialité des tribunaux en faveur de la Commission. Dans l'affaire *James c. Air Canada*, déjà mentionnée, la Cour d'appel fédérale a été appelée à se prononcer sur la question de partialité, et l'on s'attend que l'audience à ce sujet se déroule en 1990. Dans d'autres cas, les mis en cause ont tenté d'empêcher le déroulement des audiences des tribunaux en demandant des brefs de prohibition à la division de première instance de la Cour fédérale.

Lorsqu'un tribunal conclut que le mis en cause s'est rendu coupable d'un acte discriminatoire, il peut ordonner que la victime soit indemnisée en vertu de l'article 53 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Par conséquent, pratiquement toutes les décisions comportent une mesure quelconque de dédommagement, et beaucoup établissent des précédents qui pourront être invoqués dans d'autres cas. Il est survenu en 1989 plusieurs nouveaux importants en matière d'indemnisation qui méritent d'être signalés.

L'effet du jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé c. la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* a déjà été abordé. Une décision moins favorable concernant l'ampleur des mesures d'indemnisation offertes par la Loi a abouti à la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *McAlpine c. les Forces armées canadiennes (Procureur*

Nealy et plusieurs autres plaignants alléguent qu'à la fin de 1987 et en 1988, les mis en cause avaient communiqué des messages haineux par téléphone contre les Juifs et d'autres groupes minoritaires en Alberta. Bien que les mis en cause aient décidé de ne pas comparaître, le tribunal a estimé qu'ils avaient reçu un avis en bonne et due forme et l'audience s'est déroulée sans eux. Convaincu que les mis en cause s'étaient rendus coupables d'avoir communiqué des messages susceptibles d'exposer certains groupes à la haine et au mépris, le tribunal leur a ordonné de mettre un terme à cette pratique discriminatoire.

Dans cette affaire, le tribunal s'est également penché sur la question de savoir si la disposition de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* concernant la propagande haineuse constituait une restriction acceptable de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il en est venu à la conclusion que cette disposition allait bel et bien à l'encontre de la liberté d'expression, mais qu'elle limitait ce droit d'une manière raisonnable, sans violer la Charte.

C'est cette question que tranchera la Cour suprême lorsqu'elle rendra son jugement dans l'affaire *Taylor et le Western Guard Party c. la Commission canadienne des droits de la personne* qu'elle a instruite au début de décembre. Cette affaire découle de la première décision rendue par un tribunal au sujet de l'article 13. En effet, en 1979, Taylor a dérogé à une ordonnance l'enjoignant de cesser de communiquer des messages haineux, ce qui lui a valu d'être poursuivi pour outrage au tribunal. Finalement, la validité de l'article 13 a été contestée, mais la Cour d'appel fédérale a soutenu que celui-ci constituait une limite raisonnable à la liberté d'expression. La Commission attend désormais la décision de la Cour suprême, qui aura le dernier mot sur cette question.

Les procédures établies en conformité de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont fréquemment examinées par les cours de justice. Ainsi, en 1989, la Cour suprême du Canada a rendu dans l'affaire *du Syndicat des Employés de Production du Québec et de l'Acadie c. la Commission canadienne des droits de la personne, la Société Radio-Canada et le Procureur général du Canada* (la décision *SEPQA*) une décision sur le pouvoir de la Commission de rejeter des plaintes qui a d'importantes répercussions sur les procédures. En effet, cette décision concerne le rejet, par la Commission, d'une plainte déposée par un syndicat qui alléguait que les employés, majoritairement de sexe masculin, d'un certain service de la Société Radio-Canada, touchaient une rémunération plus élevée que ceux d'un autre service à prédominance féminine, faisant un travail équivalent. Après enquête, la Commission a conclu que les disparités salariales n'étaient pas fonction du sexe et a rejeté la plainte, ne la jugeant pas fondée. Le syndicat en a appelé de cette décision en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

PROPAGANDE HAINEUSE

de discrimination fondée sur la déficience. Il a ordonné à la mise en cause de verser au plaignant 100 \$ représentant les services du guide pour une journée additionnelle et 1 000 \$ pour préjudice moral.

De nombreuses causes se réglaient sans l'intervention du tribunal, soit avec l'aide d'un conciliateur nommé par la Commission, soit pendant que les parties se préparaient à l'audience. Ces règlements peuvent amener les mis en cause à modifier considérablement leurs politiques et faire beaucoup pour l'avancement des droits de la personne. Ainsi, la Banque Royale modifiera son plan d'invalidité à long terme de manière à accorder aux employés ayant un handicap mental les mêmes avantages qu'à ceux dont les handicaps sont physiques. Cette mesure fait partie du règlement conclu dans l'affaire *Lindsay c. la Banque Royale du Canada*. M. Lindsay a dû quitter son emploi à la Banque à la suite d'une maladie qui l'a rendu incapable de continuer à travailler. Il a déposé une plainte alléguant que la Banque exerçait de la discrimination envers les personnes ayant un handicap mental parce qu'elle leur versait des prestations d'assurance-maladie pour une période d'un an seulement, alors que pour les personnes souffrant d'une déficience physique, la durée des prestations était de deux ans. M. Lindsay touchera plus de 21 000 \$ en compensation des prestations qui lui auraient été versées selon la nouvelle politique.

Deux autres règlements ont également suscité la modification de politiques, cette fois au ministère des Transports et à la GRC. Par suite du règlement de l'affaire *Israël c. le ministre des Transports*, le mis en cause a accepté de voir à ce que le transport en direction et au retour des aéroports soit offert au même prix aux personnes handicapées. Avant la conclusion de cette enquête, les personnes handicapées incapables d'utiliser les moyens de transport ordinaires devaient payer leurs propres déplacements. Dans le cadre du deuxième règlement, la GRC a convenu de modifier sa politique de recrutement prévoyant le rejet des candidats qui admettaient avoir consommé du hashish ou de la marijuana à plus de cinq reprises. Un candidat, qui avait avoué au cours d'une enquête de sécurité avoir consommé de la drogue pendant ses études universitaires, a déposé auprès de la Commission une plainte alléguant de la discrimination fondée sur la déficience. Il prétend, en effet, ne pas avoir été engagé parce qu'on croyait qu'il avait une dépendance à l'égard de la drogue, ce qui est considéré comme une déficience aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La politique révisée de la GRC accordera davantage d'importance à l'évaluation individuelle.

En vertu de l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, constitue un acte discriminatoire le fait d'utiliser le téléphone pour propager des messages haineux. Cette année, un tribunal s'est prononcé, pour la deuxième fois seulement, sur la question de la propagande haineuse dans l'affaire *Nealy et al. c. Terry Long, Randy*

Il n'est pas rare qu'un employeur ne parvienne pas à justifier son refus d'embaucher une personne ayant une déficience. La première plainte relative au SIDA, l'affaire *Fontaine c. le Canadien Pacifique Limité*, dans laquelle le tribunal a jugé que l'employeur n'avait pas d'exigence professionnelle justifiée, l'illustre particulièrement bien. M. Fontaine avait perdu son emploi dans un camp routier du CP après avoir confié à un collègue qu'il était séropositif. La décision a confirmé la position de la Commission, à savoir que les employeurs ne doivent exercer aucune discrimination à l'encontre d'une personne séropositive ou sidaïque à moins qu'il n'existe un risque évident et démontrable de transmission du virus. M. Fontaine s'est vu adjuger plus de 23 000 \$ à titre de perte de salaire (moins la rémunération saisonnière) ainsi que 2 000 \$ pour préjudice moral. Le Canadien Pacifique en a appelé de la décision.

Les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale se trouvent mis en cause dans de nombreuses plaintes ayant pour motif la déficience. En exigeant que tous leurs membres soient en tout temps capables d'exercer les tâches militaires essentielles en temps de guerre, les FAC peuvent en effet invoquer de nombreuses déficiences pour écarter des gens de leurs rangs. Les affaires *Gaetz et Galbraith* sont mentionnées ci-dessus. Par ailleurs, un tribunal a été saisi cette année du cas d'un plaignant que les Forces avaient refusé d'envoyer à cause de sa petite taille. Le prononcé de la décision a été remis. Un autre tribunal instruita sous peu la cause d'une femme à laquelle on a refusé un poste de musicienne dans les Forces à cause des troubles de la vue dont elle souffre. Dans ces deux cas, la mise en cause soutient que l'exclusion est justifiée parce que les plaignants ne pourraient exercer convenablement des fonctions militaires.

Cependant, dans l'affaire *Rosin c. les Forces armées canadiennes*, la mise en cause n'est pas parvenue à justifier la façon dont elle avait traité le plaignant. Celui-ci, M. Rosin, s'était vu refuser la possibilité de suivre un cours de parachutisme comme cadet en raison d'un réglément des Forces armées canadiennes exigeant que les participants aient une vision binoculaire. Le tribunal a ordonné aux FAC de permettre au plaignant de suivre le cours et de reformuler ou suspendre toute règle interdisant aux personnes ayant une vision monoculaire de suivre un tel cours.

Les plaintes ayant pour motif la déficience ne surviennent pas toutes dans le domaine de l'emploi. Mentionnons, à titre d'exemple, l'affaire *Thiffault c. Quebecair*, dans laquelle le personnel de la compagnie aérienne avait refusé au plaignant de monter à bord de l'avion parce qu'il le croyait en état d'ébriété. En fait, M. Thiffault est légalement aveugle; ses mouvements manquaient d'assurance et il était assisté d'un guide. Le tribunal a soutenu qu'en refusant d'accepter M. Thiffault comme passager, la mise en cause s'était rendue coupable

DÉFICIENCE

également que le fait d'avoir été expulsée du Canada pour avoir fait de fausses déclarations constitue aussi de la discrimination à son endroit. On s'attend à ce qu'un visa de courte durée lui soit accordé pour lui permettre de revenir au Canada afin d'assister à l'audience de sa plainte, en 1990.

La Commission reçoit de plus en plus fréquemment des plaintes invoquant comme motif la déficience. Celles-ci émanent souvent de personnes handicapées qui se sont vu refuser un emploi, de même, différentes déficiences telles que les troubles visuels, l'épilepsie ou le diabète donnent couramment matière à une plainte. Dans bon nombre de cas, ces plaintes sont renvoyées devant un tribunal. À l'audience, la question consiste souvent à déterminer si la décision de l'employeur était arbitraire ou injustifiée, ou alors, si elle reposait sur une raison valable, par exemple, sur le fait que la déficience du plaignant constitue un risque inacceptable pour les autres employés ou pour le public. L'employeur doit démontrer l'existence d'un tel risque.

En 1989, le tribunal et le tribunal d'appel ont conclu à plusieurs reprises que l'employeur avait prouvé l'existence d'une exigence objective l'empêchant d'engager une personne ayant telle ou telle déficience. Ainsi, dans l'affaire *Séguin et Tuskovitch c. la Gendarmerie royale du Canada*, les plaignants n'ont pu satisfaire aux exigences en matière d'acuité visuelle fixées pour l'admission dans la GRC en raison de leur déficience visuelle, et le tribunal a jugé qu'il s'agissait là d'une raison valable pour ne pas les recruter. De même, le tribunal d'appel saisi de l'affaire *Gaetz c. les Forces armées canadiennes* et le tribunal chargé d'instruire la plainte de *Galbraith c. les Forces armées canadiennes* ont tous deux jugé que les déficiences respectives des plaignants (diabète et résection du côlon) les exposaient à des blessures et mettaient en danger leur propre personne et celle d'autrui. Dans l'affaire *Lee c. la British Columbia Maritime Employers Association*, les problèmes d'élocution et le manque de coordination du plaignant ont été considérés comme des motifs suffisants pour justifier l'annulation de son adhésion au syndicat et la perte subséquente de son emploi. Dans ce dernier cas, la Commission a porté la décision du tribunal en appel.

Le plaignant dans l'affaire *Doyle c. la Compagnie des chemins de fer nationaux* n'a pu obtenir un poste de serre-frein-agent de triage parce qu'il est insulino-dépendant. La division de première instance de la Cour fédérale a délivré un bref de prohibition pour empêcher le tribunal d'instruire la plainte. Elle a invoqué comme motif que la question et les faits en cause étaient presque identiques à ceux de l'affaire *Mahon c. la compagnie de chemins de fer Canadien Pacifique* dans laquelle il avait été statué que l'employeur était justifié de ne pas engager un diabétique insulino-dépendant comme agent de la voie. La Commission a porté la décision *Doyle* en appel.

Le tribunal chargé d'instruire cette plainte a d'abord dû déterminer si l'expression « situation de famille » avait dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* un sens assez large pour comprendre les individus ayant ce genre de relation, puisque la question ne s'était jamais posée auparavant dans ce contexte. Le tribunal a jugé raisonnable de conclure que dans certains cas, les couples homosexuels pouvaient constituer une famille et ainsi bénéficier de la protection contre la discrimination fondée sur la situation de famille.

Le tribunal a ordonné au Conseil du Trésor et au syndicat de cesser d'appliquer les dispositions pertinentes de la convention collective de manière discriminatoire. Il a en outre ordonné que la convention collective soit modifiée pour faire en sorte qu'une personne du même sexe que l'employé, qui autrement serait définie comme conjoint de droit commun, soit incluse dans la définition de « proche famille » aux fins des dispositions relatives aux congés de décès. M. Mossop s'est vu accorder rétroactivement un congé de décès d'une journée ainsi qu'une indemnité de 500 \$ pour préjudice moral. Le Conseil du Trésor a interjeté appel de cette décision auprès de la Cour fédérale.

Des causes soulevant des questions similaires à celles qui ont été évoquées la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Ville de Brossard*, déjà mentionnée, sont également examinées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ainsi, dans l'affaire *Lang c. la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, M^{me} Lang alléguait que la CEIC lui a refusé une subvention dans le cadre du programme Défi 86 parce qu'elle voulait engager sa fille. M^{me} Lang dirige une garderie et prétend que sa fille était la personne la mieux qualifiée pour l'aider. Le tribunal, qui a instruit la plainte au début de 1989, a remis le prononcé de sa décision. L'affaire *Fitzherbert c. Underhill* présente, en un sens, la situation inverse. M^{me} Fitzherbert avait été engagée comme camionneur temporaire par M. Underhill. Elle prétend avoir été congédiée après cinq jours de travail et s'être fait dire que M. Underhill avait l'intention d'engager son propre frère à ce poste. Elle s'estime donc victime de discrimination fondée sur le sexe et la situation de famille. La Commission a demandé qu'un tribunal soit constitué; une audience doit avoir lieu en 1990.

Une cause qui porte à la fois sur l'état matrimonial et la situation de famille, *Espineli c. la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, sera instruite par un tribunal des droits de la personne au début de 1990. Résidente des Philippines, M^{me} Espineli a fait une fausse déclaration au sujet de son état matrimonial et de sa situation de famille afin d'être engagée chez un fabricant de vêtements de Winnipeg. Elle soutient qu'elle est victime de discrimination fondée sur la situation de famille et l'état matrimonial parce que la CEIC était au courant de l'intention du fabricant de recruter uniquement des femmes célibataires et n'a rien fait pour l'en empêcher. Elle alléguait

conjoint ou pour une entreprise à laquelle la participation de leur conjoint excédait 40 p. 100. Leur emploi n'était pas considéré comme assurable aux termes de la *Loi et du Règlement sur l'assurance-chômage*. Jugeant que ces dispositions étaient discriminatoires, le tribunal a ordonné de verser aux plaignantes les prestations d'assurance-chômage qu'elles auraient dû toucher ainsi qu'une somme de 1 000 \$ pour préjudice moral, et a enjoint la CBIC de cesser d'appliquer ces dispositions. La Cour d'appel fédérale a rejeté la requête en révision déposée par le Procureur général du Canada, confirmant ainsi la décision du tribunal.

Récemment, le Procureur général a demandé l'autorisation d'en appeler devant la Cour suprême, ce que cette dernière lui a refusé. La décision du tribunal est donc maintenue et établit un certain nombre de principes importants. En premier lieu, il est maintenant clair qu'un tribunal peut ordonner le dédommagement d'une victime en se fondant sur la décision rendue par la Cour selon laquelle la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a préséance sur toute loi fédérale existante incompatible avec elle. La Cour a également confirmé qu'un tribunal pouvait ordonner à des organismes gouvernementaux de mettre un terme à l'application de mesures législatives discriminatoires et les en-joindre d'indemniser les personnes ayant souffert de discrimination en raison de ces mesures. La Commission peut donc désormais intervenir dans les causes de cette nature, puisqu'il est maintenant établi que la *Loi sur les droits de la personne* offre une voie de recours contre certains types de discrimination sanctionnés par des lois fédérales.

Des règlements sont intervenus dans deux plaintes déposées contre la Banque de Montréal. Beverley Baylis s'était plainte que, lorsqu'elle a sollicité un prêt, la Banque exige que son mari en soit cosignataire. La Banque a accepté de retirer cette exigence. Elle versera en outre 1 000 \$ à M^{me} Baylis et lui fera parvenir une lettre d'excuses à titre de règlement de sa plainte. Pour sa part, Jean Chadwick affirmait que la Banque avait exigé la signature de son mari avant de lui consentir un prêt pour l'achat d'une voiture. Elle recevra 500 \$ et une lettre d'excuses de la Banque.

La définition de l'expression « situation de famille » dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et d'autres lois à cet effet a beaucoup retenu l'attention l'année dernière. L'affaire *Mossop c. le Secrétaire d'État, le Conseil du Trésor et le Syndicat canadien des employés professionnels et techniques* a fort bien démontré le rôle que pouvait jouer le processus de règlement des plaintes comme instrument de changement social. M. Mossop s'était vu refuser un congé de décès pour assister aux funérailles du père de l'homme avec lequel il vivait depuis dix ans, parce qu'aux termes de sa convention collective, la catégorie de la « proche famille » n'englobait pas ce type de relation.

femmes pour assurer l'exactitude historique, le tribunal lui a ordonné de ne plus écarter les candidats de sexe masculin. M. Oliver a touché plus de 11 000 \$, intérêts non compris, en compensation de sa perte de revenus.

Les droits des peuples autochtones à l'autodétermination et le droit de vivre dans un milieu exempt de discrimination peuvent parfois s'opposer. Un tribunal a été saisi de l'affaire *Courtois et Raphaël c. le ministre des Affaires indiennes et du Nord*, qui soulève des questions intéressantes relativement à la réintégration dans les bandes indiennes de femmes auxquelles le statut d'Indiennes a été redonné en vertu des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens*. En effet, les dispositions de cette Loi, sous le régime desquelles une Indienne perdait automatiquement son statut en épousant un non-Indien, ont non seulement été abrogées, mais celles prévoyant la réintégration de ces femmes et de leurs enfants ont été adoptées. M^{mes} Courtois et Raphaël, elles-mêmes Indiennes ayant été réintégrées dans leur statut à la suite de ces modifications, ont déposé des plaintes parce que leur conseil de bande avait refusé d'accepter leurs enfants à l'école. Elles ont également tenu le Ministère responsable en raison de son rôle dans la prestation des services d'enseignement. Le tribunal a pris l'affaire en délibéré.

L'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui porte que « La présente loi est sans effet sur la *Loi sur les Indiens* et sur les dispositions prises en vertu de cette loi », limite la mesure dans laquelle la Commission peut intervenir dans des plaintes alléguant des actes discriminatoires de la part du ministère des Affaires indiennes et du Nord ou de conseils de bande. Dans l'affaire *Desjarlais c. la bande de Piapot n° 75*, la Cour d'appel fédérale a estimé que cet article visait non seulement la *Loi sur les Indiens* et les règlements adoptés en vertu de cette loi, mais aussi certaines décisions prises par le ministre ou par les conseils de bande conformément à ses dispositions. Il fallait donc déterminer si l'article 67 rendait la Commission incompétente pour les affaires de cette nature. Dans l'affaire *Desjarlais*, cependant, la Cour a jugé que la Commission était bel et bien compétente. La plaignante a par la suite obtenu 2 500 \$ et une lettre d'excuses de la bande de Piapot à titre de règlement de la plainte qu'elle avait déposée pour avoir été licenciée en raison de son âge.

Il existe entre certains types de discrimination prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* une ligne de démarcation ténue. Ainsi, les plaintes de discrimination fondées sur l'état matrimonial ou la situation de famille ont-elles tendance à se recouper. Les plaintes déposées par *Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé c. la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, par exemple, invoquent deux motifs. Les plaignantes avaient été empêchées de toucher des prestations d'assurance-chômage parce qu'elles travaillaient pour leur

La Commission examine chaque année un grand nombre de plaintes dénonçant des cas de discrimination fondée sur le sexe ou de harcèlement sexuel. Beaucoup de ces cas surviennent au travail. Aussi les décisions des tribunaux à leur sujet peuvent-elles faire grandement progresser la cause de l'égalité des sexes en milieu de travail. Ainsi, dans l'affaire *Gauthier, Houlden, Gauthier et Brown c. les Forces armées canadiennes*, le tribunal a ordonné que tous les postes de combat (sauf, à bord des sous-marins) soient ouverts aux femmes au cours des dix prochaines années. Les Forces armées n'ont pas réussi à prouver qu'elles avaient un motif valable d'exclure les femmes de tels postes. Désormais, la sélection des candidats des deux sexes pour les postes de combat se fera individuellement, et non plus en fonction de préjugés et de stéréotypes.

La plaignante, dans l'affaire *Corrigan c. Pacific Western Airlines Limited*, allègue elle aussi que la mise en cause a refusé de l'engager comme agent du service-clientèle ou agent de piste en raison de son sexe. Le tribunal de première instance et un tribunal d'appel ont statué que le refus de l'entreprendre de tenir compte de la candidature de Mme Corrigan à ces postes avait eu un effet discriminatoire. Pacific Western Airlines a demandé la permission d'interjeter appel de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale.

Il peut arriver qu'une condition d'emploi, par exemple un test de présélection, même appliquée uniformément à tous les employés éventuels, ait un effet discriminatoire si elle écarte un nombre disproportionné de personnes d'un même groupe. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Ferrante c. la Compagnie des chemins de fer nationaux*. La plaignante s'est en effet vu refuser un poste d'apprenti-électricien parce qu'elle a échoué le test de présélection. Mme Ferrante allègue que ce test a un effet discriminatoire sur les femmes. Un tribunal a été constitué pour instruire sa plainte. Ce cas constitue un exemple de « discrimination indirecte », c'est-à-dire de cas dans lequel on prend qu'une règle, non discriminatoire en apparence et appliquée à tous, peut néanmoins avoir un effet discriminatoire. Dans d'autres cas, les actes discriminatoires faisant l'objet du litige sont plus flagrants. Par exemple, un tribunal a été chargé de faire enquête sur l'affaire *Shields c. la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada* dans laquelle la plaignante allègue que la mise en cause s'est rendue coupable de discrimination à son endroit en refusant de la recommander pour un poste de cuisinier dans un camp parce que l'employeur souhaitait recruter un homme.

Les hommes font aussi parfois l'objet de discrimination fondée sur le sexe. Ainsi, le plaignant dans l'affaire *Oliver c. le ministre de l'Environnement (Parcs Canada)* s'est vu refuser un poste de guide sur un site historique en raison de son sexe. Le Ministère n'étant pas parvenu à le convaincre de la nécessité d'embaucher uniquement des

sans pourtant fonder son raisonnement sur une politique particulière. Dans ces circonstances, il n'est pas rare que l'employeur nie que l'âge soit pour quelque chose dans sa décision. Autrement, il doit faire la preuve que l'âge du plaignant ou de la plaignante était directement lié à sa capacité de faire le travail.

Dans l'affaire *Holden c. la Compagnie des chemins de fer nationaux*, le plaignant a perdu son emploi d'agent de planification financière lorsqu'il a atteint l'âge de 60 ans. Un tribunal d'appel a confirmé la décision du premier tribunal, selon laquelle il n'y avait pas de *cas prima facie* de discrimination. Il a en effet affirmé qu'avant de congédier M. Holden, son superviseur avait fait une évaluation suffisante de ses capacités pour pouvoir conclure qu'il n'était pas aussi compétent que les employés demeurés en poste. Le tribunal d'appel s'est montré très strict à l'égard du plaignant, exigeant essentiellement de lui qu'il prouve sans l'ombre d'un doute qu'il y avait bel et bien eu discrimination. Il a également laissé à entendre que tout témoignage qui aurait (selon lui) tendu à démontrer que M. Holden lui-même n'estimait pas avoir été victime de discrimination constituait une preuve de l'absence de toute discrimination. La Commission a déposé une requête en révision de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale.

Plusieurs autres affaires de discrimination fondées sur l'âge franchiront dans les prochains mois les différentes étapes de la procédure administrative ou judiciaire. C'est le cas entre autres de la cause *Booth c. l'Énergie atomique du Canada Limitée*. La plaignante dans cette cause avait sollicité un poste d'employée de soutien aux laboratoires nucléaires de Chalk River. Bien qu'elle se soit qualifiée, on lui a répondu n'avoir aucun poste à lui offrir. M^{me} Booth affirme que peu après, cependant, la compagnie a embauché du personnel de soutien moins expérimenté, mais de quinze à vingt ans plus jeune qu'elle. Un tribunal a été constitué pour instruire sa plainte. Dans une autre plainte de discrimination fondée sur l'âge, mais dont l'examen est moins avancé, ce sont les procédures de la Commission qui sont remises en question. En effet, dans l'affaire *Audel c. l'Association des employeurs maritimes*, le plaignant et d'autres personnes devaient subir des tests d'aptitudes en vue d'obtenir la formation nécessaire pour faire fonctionner de l'équipement lourd. Le plaignant allègue que les tests sont discriminatoires en ce qu'ils écartent un nombre disproportionné d'ouvriers âgés de plus de 40 ans. La Commission a nommé un enquêteur dans cette affaire, même si la plainte a été déposée plus d'un an après l'acte discriminatoire en question. L'employeur a pour sa part déposé une requête pour faire réviser la décision de la Commission de protoger le délai. C'est la première fois qu'une telle requête est déposée.

au Service des vols d'affaires du gouvernement fédéral prétendaient que les ministères des Transports et de la Défense nationale avaient exercé de la discrimination à leur endroit en raison de leur âge. Lorsque ce service a été transféré au ministère de la Défense, en 1986, ces postes ont été abolis à la suite d'une entente entre les deux ministères selon laquelle aucun membre du personnel civil ne serait intégré aux opérations de vol militaires. Les plaignants ont allégué qu'on les avait empêchés de poursuivre leur carrière parce qu'ils avaient dépassé l'âge maximum d'enrôlement dans les Forces armées canadiennes. Leur moyenne d'âge était de 51 ans, alors que l'âge limite présumé pour l'enrôlement comme pilote est de 24 ans et, pour certaines autres opérations spécialisées, de 33 ans. L'âge de la retraite obligatoire pour les membres d'équipage est fixé à 55 ans. Le tribunal constitué pour instruire ces plaintes n'a pas encore terminé son enquête.

La question de la retraite obligatoire du personnel militaire sera également examinée lors de l'instruction de huit plaintes déposées par diverses personnes qui allèguent que les politiques des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale les privent de possibilités d'emploi pour des motifs fondés sur l'âge. Les mis en cause admettent que leurs politiques concernant la retraite, qui sont inspirées des Ordonnances et Règlements royaux, établissent effectivement des distinctions reposant sur l'âge, mais que celles-ci sont justifiées par la nature des opérations. La Commission soutient pour sa part qu'on n'a pas raison d'appliquer une limite d'âge à toutes les catégories de service si l'on ne peut en établir le bien-fondé.

Les Forces armées ne sont pas les seules à se préoccuper de la question de la retraite obligatoire : de plus en plus, les plaignants invoquent la Charte pour contester la validité de la disposition sur l'âge normal de la retraite de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Cour suprême a récemment instruit plusieurs causes portant sur la retraite obligatoire et sur les limites de la législation sur les droits de la personne qui font que celle-ci ne peut être considérée comme discriminatoire. On s'attend à ce que sa décision ait d'importantes répercussions sur les causes en instance devant la Cour fédérale. C'est le cas, entre autres, de la cause *James c. Air Canada* dans laquelle le plaignant, un ingénieur, a dû prendre sa retraite lorsqu'il a atteint l'âge de 65 ans. M. James allègue que la politique sur la retraite obligatoire d'Air Canada contrevient aux dispositions sur l'égalité de la Charte, au même titre que l'article pertinent de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les plaintes de discrimination fondées sur l'âge ne mettent pas toutes en cause une politique sur la retraite obligatoire excluant tous les employés qui ont dépassé un âge donné. Souvent, l'employeur refuse d'engager une personne ou de la garder à son service parce qu'il a l'impression qu'elle est trop âgée pour exercer les fonctions du poste.

appartiennent également à la Worldwide Church of God, qui prêche la stricte observance du samedi comme jour saint. Employé comme électricien dans les Forces armées canadiennes, il prétendait avoir été victime de discrimination parce que des mesures disciplinaires ont été prises contre lui après qu'il eut refusé de se conformer à un ordre de travailler un samedi. Le tribunal a conclu que l'exigence voulant que le personnel des Forces soit prêt à travailler sept jours par semaine et vingt-quatre heures sur vingt-quatre en cas de besoin était valable et que de ce fait, l'employeur n'avait pas à tenir compte des pratiques religieuses de son employé. La Commission a porté cette décision en appel.

L'affaire *Kurvis c. l'Alliance de la fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor* soulève également des questions intéressantes relativement à la liberté de religion. M. Kurvis a refusé de payer des cotisations syndicales pour des motifs religieux. Aux termes de la convention collective de son groupe, tout employé qui est membre d'une association religieuse enregistrée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et dont la doctrine lui interdit, en conscience, de verser des contributions pécuniaires à une association d'employés peut, à la place, verser à une œuvre de charité des contributions égales au montant des cotisations. M. Kurvis n'a cependant pu se prévaloir de cette exception, son église refusant, pour des motifs religieux, d'être enregistrée en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un tribunal, constitué pour instruire cette plainte, a remis le prononcé de sa décision.

Un règlement est intervenu dans la plainte de Goychi Mulleda contre la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Mme Mulleda, qui affirmait que la CEIC avait fait preuve de discrimination à son endroit en la congédiant parce qu'elle avait pris un congé non autorisé pour assister à un congrès religieux, touchera une indemnité de six mille dollars.

Dans le domaine de l'emploi, la question de l'âge revêt une importance grandissante. Devant le nombre croissant de travailleurs à l'approche de l'âge auparavant considéré comme celui de la retraite, les pratiques d'emploi fondées sur ce critère et jusqu'à tout récemment largement acceptées se trouvent contestées sur plusieurs fronts. Contrairement à la plupart des employeurs, les Forces armées canadiennes recrutent dans des groupes d'âge précis et se servent couramment de la mise à la retraite obligatoire. Aussi bon nombre de plaintes de discrimination fondée sur l'âge que nous recevons mettent-elles en cause les FAC ou le ministère de la Défense nationale. Les FAC soutiennent que leur politique en matière d'âge repose sur une exigence professionnelle justifiée.

Dans l'affaire *Service des vols d'affaires c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, vingt-six pilotes et agents de bord qui avaient travaillé

RELIGION

Nouvelle-Écosse, le plaignant alléguait que la Banque avait pour ligne de conduite de ne pas consentir de prêts aux résidents d'une réserve indienne parce que leur propriété ne pouvait être donnée en garantie. Dans la deuxième affaire, *Soullière c. la Banque Nationale du Canada*, le plaignant estimait qu'on lui avait refusé une promotion et qu'il avait été rétrogradé et traité défavorablement parce qu'il est Canadien français.

Une procédure spéciale prévue par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a été appliquée à deux plaintes. Dans les affaires *Célestin c. les Forces armées canadiennes* et *Saxena c. les Forces armées canadiennes*, les plaignants prétendaient avoir été privés d'un emploi parce qu'ils ne pouvaient obtenir les autorisations sécuritaires exigées du fait de leur origine nationale ou ethnique. Dans le cas de M. Célestin, qui est originaire d'Haïti, le Ministère a affirmé être incapable d'obtenir les renseignements de base nécessaires pour mener une enquête de sécurité; originaire de l'Inde, M. Saxena, pour sa part, s'est vu refuser un emploi parce qu'il ne résidait pas au Canada depuis les dix années requises pour obtenir une autorisation sécuritaire.

Après enquête, la Commission a demandé qu'un tribunal soit constitué, mais le ministre de la Défense nationale l'a avisée que les pratiques en cause étaient dictées par des considérations liées à la sécurité du Canada. Lorsque la Commission reçoit un tel avis, elle peut soit rejeter la plainte, soit transmettre l'affaire au Comité de surveillance des activités pour remettre son rapport à toutes les parties. La Commission a retenu cette deuxième option. Elle a reçu le rapport du comité de surveillance à la fin de 1989 et en a entrepris l'étude.

Bien que rares, les plaintes concernant la religion créent souvent des précédents. Cette année, dans le pourvoi de l'affaire *Commission des droits de la personne de l'Alberta c. Central Alberta Dairy Pool*, la Cour suprême a entendu des arguments relatifs à la pratique religieuse qui pourraient beaucoup aider à interpréter les lois sur les droits de la personne. Aussi la Commission a-t-elle demandé et obtenu d'y intervenir. Membre de la *Worldwide Church of God*, le plaignant avait été renvoyé de l'usine de transformation du lait où il était employé pour avoir refusé de travailler un jour considéré comme saint dans sa religion. Il s'agissait de savoir si le renvoi avait été motivé par une exigence professionnelle justifiée ou si l'employeur avait l'obligation de tenir compte des pratiques religieuses de son employé. On s'attend à ce que dans sa décision, la Cour suprême apporte des précisions sur les notions d'exigence professionnelle justifiée et d'adaptations raisonnables.

Le plaignant dans l'affaire *Pederson c. les Forces armées canadiennes* a été débouté par un tribunal des droits de la personne. M. Pederson

important, puisqu'à l'époque de cette affaire, le Code du Manitoba n'interdisait pas explicitement le harcèlement sexuel. La Cour a examiné l'expérience professionnelle des femmes et a conclu que le harcèlement sexuel les privait d'avantages offerts aux autres, et notamment du droit de travailler dans un milieu exempt de harcèlement. Le harcèlement sexuel constitue un abus de pouvoir et, bien que dans un milieu de travail donné, toutes les femmes n'en soient pas nécessairement victimes, toutes sont vulnérables. La Cour a soutenu que non seulement le harcèlement pouvait constituer de la discrimination fondée sur le sexe, mais que l'employeur en assumait la responsabilité.

Enfin, la Cour suprême s'est penchée sur la signification de l'expression « situation de famille » (ou « état civil » au Québec) dans l'affaire *Commission des droits de la personne du Québec c. Ville de Brossard*. La ville de Brossard avait refusé de prendre en considération la candidature de la plaignante à un poste de maître-nageur parce que la mère de cette dernière travaillait comme dactylo au service de police de la Ville et que sa politique antidépotisme lui interdisait d'embaucher des proches parents de ses employés. La Cour suprême a soutenu que les liens de filiation et de fraternité ainsi que l'état matrimonial étaient compris dans le champ sémantique de l'expression « état civil » et que, par conséquent, la politique antidépotisme de la Ville créait une exclusion fondée sur l'état civil de nature discriminatoire, du fait qu'elle violait les dispositions de la Charte québécoise des droits et ne constituait pas une condition d'emploi nécessaire. La Cour a conclu que la politique en question était déraisonnable parce qu'elle n'était pas suffisamment souple pour tenir compte des véritables liens familiaux, des emplois en cause et de la probabilité d'un abus de pouvoir.

Il existe des liens étroits entre la race, la couleur et l'origine; aussi n'est-il pas rare que les plaintes invoquant l'un ou l'autre de ces motifs portent également sur les autres. Cette année, la Commission a renvoyé plusieurs de ces plaintes devant un tribunal.

Dans l'affaire *Dhami c. la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, un tribunal a décrété qu'il n'y avait eu aucune discrimination. Originaire de l'Inde, M. Dhami a occupé un poste d'une durée déterminée à la CEIC pendant deux ans et demi. Son dernier contrat n'étant pas reconduit, il s'est présenté, mais sans succès, à un concours pour un poste de même niveau. Il a allégué que la CEIC avait exercé de la discrimination à son endroit en refusant de reconduire son contrat et de le réembaucher en raison de sa race. Le tribunal a cependant conclu que les décisions de la CEIC ne reposaient pas sur des motifs raciaux.

Deux affaires de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique qui devaient être entendues par un tribunal ont été réglées à la satisfaction des plaignants. Dans l'affaire *Metallic c. la Banque de*

gouvernements à justifier toute distinction qui crée ou accentue les désavantages dont souffrent ces groupes. Cette première mesure confère aux dispositions sur l'égalité de la Charte un sens véritable aux yeux de la société canadienne.

Dans deux autres décisions rendues cette année, la Cour suprême a confirmé l'optique qu'elle avait adoptée dans l'affaire *Andrews* en examinant les conséquences réelles de mesures discriminatoires. Dans l'affaire *Brooks, Allen et Dixon c. Canada Safeway Ltd.*, trois femmes alléguaient que le régime d'avantages sociaux de la compagnie créait de la discrimination fondée sur le sexe parce qu'il privait les femmes enceintes des prestations versées aux autres employés devant s'absenter du travail pour cause de maladie. En pratique, cette exclusion faisait perdre de l'argent aux femmes parce que le taux des prestations prévues par le régime était plus avantageux que les prestations de maternité de la Commission d'assurance-chômage et parce qu'elles ne pouvaient réclamer aucune prestation pendant une période de dix-sept semaines, même si elles devaient s'absenter du travail en raison d'une maladie indépendante de leur grossesse.

La compagnie a fait valoir, en se fondant sur une décision antérieure de la Cour suprême, que même si son régime traitait les femmes enceintes différemment des autres personnes, il n'était pas discriminatoire parce que toutes les femmes ne sont pas enceintes ni ne le deviennent. La Cour a rejeté cet argument pour se rallier au gros bon sens qui veut que, puisque seules les femmes peuvent tomber enceintes, refuser des prestations de maladie aux « personnes enceintes » équivaut à les refuser aux femmes. Depuis trop longtemps, a soutenu la Cour, la société admet que les employeurs fassent assumer aux femmes tous les frais de la mise au monde d'un enfant. À ceux qui ont prétendu que le régime ne créait pas de discrimination fondée sur le sexe ou que la grossesse étant un état voulu, les femmes devraient assumer les conséquences de leur choix, la Cour a répondu :

Allier travail rémunéré et maternité et tenir compte des besoins des femmes enceintes au travail sont des impératifs de plus en plus pressants. Il semble aller de soi que celles qui donnent naissance à des enfants et favorisent ainsi l'ensemble de la société ne devraient pas en subir un désavantage économique ou social.

Une troisième affaire (*Janzen et Govereau c. Platy Enterprises Ltd.*), concernant aussi des allégations de discrimination fondée sur le sexe, a également contribué à préciser la notion d'égalité. La question sur laquelle la Cour devait se prononcer en l'espèce était de savoir si le harcèlement sexuel pouvait être considéré comme de la discrimination fondée sur le sexe sous le régime d'un code des droits de la personne. Bien que la réponse puisse paraître assez évidente, le point est

La Commission a connu en 1989 une année exceptionnelle au chapitre du traitement des plaintes. Le nombre de causes renvoyées devant un conciliateur ou un tribunal a enregistré une hausse par rapport aux années précédentes. La Commission a également rejeté beaucoup moins de plaintes, suivant ainsi une tendance signalée dans le rapport de 1988. (Voir annexe II, tableau 4.)

Les pages qui suivent sont consacrées à certaines des causes les plus intéressantes dont ait été saisi un tribunal des droits de la personne ou une cour de justice; on y trouvera aussi un aperçu des règlements marquants qui sont intervenus au cours de l'année dans les principaux domaines des droits de la personne. Il serait utile de commencer par les décisions de la Cour suprême du Canada qui seront les plus lourdes de conséquences pour cette législation.

Les décisions des tribunaux et des cours de justice qui servent à clarifier la notion d'égalité sont essentielles à l'avancement des droits de la personne. En 1989, la Cour suprême a rendu quatre décisions importantes qui précisent le sens de ce terme et fournissent des indications quant à la façon de concrétiser l'idéal d'égalité.

LA COUR SUPRÊME ET LA NOTION D'ÉGALITÉ

Dans un jugement capital prononcé en février (*Law Society of British Columbia c. Andrews*), la Cour suprême interprète pour la première fois la clause d'égalité énoncée à l'article 15(1) de la Charte, établissant ainsi le principe fondamental que cette clause est destinée à corriger les désavantages créés par nos lois. La Cour ajoute que l'égalité devant la Charte ne signifie pas que toutes les lois s'appliquent à tous de la même façon; pareil système ne tiendrait aucun compte des différences entre les gens et risquerait en fait d'amplifier les désavantages. On ne saurait nier que les lois établissent des distinctions entre les groupes, mais parfois ces distinctions reposent injustement sur des suppositions quant aux capacités, à la situation ou aux caractéristiques personnelles des gens. La décision *Andrews* montre que dans les faits, ces suppositions de nature discriminatoire peuvent être contestées.

L'affaire *Andrews* portait sur une exigence à satisfaire en matière de citoyenneté pour être admis à la pratique du droit. La Cour a fondé sa conception de l'égalité sur un examen de l'histoire de la discrimination au Canada et une analyse des principes qui ont donné naissance à la législation sur les droits de la personne. Cette démarche a amené le juge McIntyre à conclure que toute distinction, intentionnelle ou non, qui est fondée sur des motifs liés à des caractéristiques personnelles et qui a pour effet d'imposer des contraintes aux gens qui présentent ces caractéristiques ou de les priver de certains avantages constitue bel et bien de la discrimination.

En exigeant qu'il soit tenu compte des répercussions réelles d'une loi sur les membres de groupes défavorisés, la décision oblige les

efforts, mais on peut d'ores et déjà compter sur le programme d'inspection du ministère du Travail pour regagner un peu du terrain perdu. Si ces inspections permettent d'établir qu'il y a bel et bien discrimination, la Commission pourra déposer des plaintes contre les employeurs soupçonnés de contrevenir à la Loi. Mais, nous l'avons déjà dit l'an dernier et nous le répétons : aucun cas n'a encore été signalé à la Commission, et tant que la situation ne changera pas, il est peu probable qu'on parvienne à des résultats.

Naturellement, la véritable question est de savoir quand les résultats de ces efforts se feront sentir. Ce que les employés veulent qu'on leur dise, c'est quand la loi fédérale et les engagements internationaux du Canada porteront fruit. Mill neuf cent quatre-vingt-dix marquera peut-être bien un tournant, mais il faut bien se rendre compte qu'en matière de parité salariale, pratiquement tout reste à faire.

Deux choses sont claires : même si les employés se conforment volontairement à la Loi, cela ne suffira jamais en soi à assurer la mise en œuvre d'un véritable programme d'équité salariale; on ne peut guère espérer non plus que les seules plaintes d'employés et de syndicats réussissent à stimuler le processus. Même la sensibilisation, si louable soit-elle, ne débouchera pas sur des changements d'ordre administratif. La rémunération des employés est un domaine trop complexe trop ancré dans la tradition et trop incertain, par ailleurs, pour qu'on puisse attendre des employeurs et des syndicats qu'ils s'engagent de plain-pied dans une réforme, simplement parce qu'on les y exhorte. Une combinaison plus judicieuse de mesures facultatives et obligatoires s'impose, et la Commission continuera d'insister auprès du gouvernement, tant qu'il ne se sera pas résolu à l'adopter.

* En janvier 1990, le gouvernement fédéral a fait un pas important dans cette direction. Il a en effet annoncé que par suite de l'initiative mixte, plus de 70 000 fonctionnaires toucheront environ 317 millions de dollars en rémunération rétroactive et 76 millions de dollars en rajustements annuels de salaire. Bien qu'il s'agisse là de mesures de taille que la Commission accueille favorablement, il reste encore beaucoup à faire pour que tous les intéressés en arrivent à un règlement global.

Que faire pour que tout le processus se déroule à un rythme différent ? D'abord, susciter une meilleure compréhension des avantages de la parité salariale. Dans cette optique, la Commission appuie le programme de sensibilisation du ministère fédéral du Travail, dans le cadre duquel plusieurs centaines d'employeurs ont déjà pu assister à des séances d'information. Ensuite, il faudra faire preuve de plus de dynamisme dans nos efforts pour faire respecter la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ce qui essentiellement signifie : pointer du doigt les établissements soupçonnés d'agir de manière discriminatoire, évaluer objectivement les emplois concernés et procéder systématiquement aux rajustements salariaux nécessaires.

Le ministère du Travail, notre propre personnel et d'autres spécialistes sont déjà en mesure de fournir les conseils techniques requis. La Commission indiquera sous peu dans quel sens doivent s'orienter les

PRENDRE UN NOUVEL ELAN

Aussi étrange que cela puisse paraître, on semble avoir progressé davantage et plus rapidement dans les petites et les moyennes entreprises, dont on dit souvent qu'elles sont les moins bien armées pour faire face à des changements aussi complexes. Les grandes entreprises, y compris celles qui font partie de la fonction publique fédérale, donnent l'impression d'être découragées par l'ampleur de la tâche, et leurs efforts ne sont guère concluants, même s'ils prennent souvent beaucoup de temps. L'initiative mixte syndicale-patronale du gouvernement fédéral en constitue un exemple frappant. L'énorme opération que représentait l'attribution d'une valeur objective aux fonctions d'un faible échantillon de 3 200 postes de la fonction publique a finalement pris fin, plus de cinq ans après que le comité mixte syndical-patronal l'eut entreprise. Toutefois, après avoir regroupé les résultats de cette évaluation, les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur leurs conséquences en termes de rajustements salariaux.

Il y a fort à parier que non.

Compte tenu des nombreux dossiers dont s'occupent les syndicats, il est parfois difficile de savoir si l'élimination de la discrimination salariale fait partie des objectifs principaux de leurs négociations collectives. Certains, dont l'Alliance de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique, ont manifestement milité en faveur de la parité salariale. Le silence relatif des autres syndicats signifie-t-il que l'égalité salariale existe déjà ailleurs ?

Nous n'en sommes pas encore là, cependant, et la plupart des employés ne sont pas encore parvenus au niveau souhaité; toutefois, les résultats obtenus dans certains cas permettent d'entrevoir les possibilités à cet égard.

Dans le domaine de la parité salariale, le gouvernement fédéral progresse « à pas de tortue ». Pour aussi galvauder qu'elle soit, cette expression n'en est pas moins la seule à dépeindre fidèlement la situation. Le Canada adhère à une convention internationale sur l'égalité de rémunération et, depuis plus de douze ans, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* juge que le fait, pour un employeur, de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui excèdent des fonctions équivalentes constitue un acte discriminatoire. Pourtant, ce principe n'est pas encore parvenu à pénétrer la fonction publique fédérale ni le secteur privé relevant de la compétence fédérale. Malgré les réalisations de l'an dernier, le jugement demeure aussi sombre. Des progrès ont peut-être été enregistrés ailleurs, en Ontario et dans les provinces atlantiques, par exemple, mais le navire fédéral est resté tout aussi encaillonné que l'an dernier.

Notre avis sur cette situation est toujours le même : elle découle sûrement dans une large mesure de lacunes du cadre législatif actuel. Aussi n'avons-nous pas cessé de recommander au Parlement que la *Loi sur les droits de la personne* soit modifiée, de telle sorte qu'il soit bien clair que les employeurs ont le devoir de se conformer dans la pratique aux principes de la parité salariale, et pas seulement de réagir lorsqu'ils sont accusés de ne pas les respecter. Nous soutenons également que la Loi devrait autoriser la Commission à surveiller le rendement des employeurs sans devoir recourir au dépôt de plaintes contre eux. Jusqu'à présent, le gouvernement a fait la sourde oreille à ces recommandations.

QUE SE PASSE-T-IL ?

Au juste, qu'ont fait les employeurs en 1989 pour assurer l'égalité de rémunération en milieu de travail ? Bien peu, hélas ! Lorsque des individus ou des groupes se sont plaints de disparité salariale, les employés ont dans la plupart des cas hésité à établir les faits, trop soucieux qu'ils étaient de prouver le bien-fondé de leurs systèmes actuels d'évaluation des emplois, et ils n'ont pas su profiter, parce qu'ils n'étaient pas suffisamment conscients, des possibilités qui leur étaient offertes de rendre ces systèmes justes et égaux. Le fait que certaines sociétés aient saisi ces possibilités est cependant encourageant. Le ministère du Travail rapporte également qu'une proportion croissante des entreprises qu'il a soumise à une vérification ont au moins commencé à examiner leurs systèmes de rémunération pour y déceler tout parti pris contre les femmes.

ressources humaines, qu'il ne s'agit pas d'un simple jeu de chiffres, que des progrès peuvent être accomplis, même si l'expansion de la population active est limitée, et que les employeurs constateront que l'adoption de nouveaux critères d'emploi leur procure des avantages tangibles.

C'est cette optique que nous avons adoptée l'an dernier avec la majorité des employeurs qui ont accepté d'examiner avec nous leur situation sur le plan de l'équité en matière d'emploi. Forts de l'appui de leurs principaux dirigeants, nous avons progressivement cerné les emplois et les groupes d'emplois où les quatre groupes cibles semblent être largement sous-représentés. Nous envisageons maintenant de procéder à un examen des systèmes d'emploi, afin de découvrir pourquoi ces lacunes persistent et comment y remédier.

À la fin de 1989, la plupart des employeurs qui avaient d'emblée offert leur coopération à la Commission avaient, soit remis leur analyse de disponibilité, soit presque terminé leurs rapports. Certains se disaient même à entreprendre des examens exhaustifs de leurs systèmes en vue d'établir pourquoi certains groupes semblaient être sous-représentés. Ainsi, Canadien Pacifique Express et Transport Ltée mettait la dernière main aux plans de cet examen. Denison Mines, une fois l'analyse terminée, a constitué un solide comité syndical-patronal pour surveiller l'examen des systèmes. Dans un certain nombre de cas, le personnel de la Commission avait déjà entrepris l'examen des systèmes pendant que l'employeur terminait son analyse de disponibilité. Conscient que'il faudra travailler fort pour obtenir de véritables changements, la Commission constate avec plaisir que certains employeurs ont déjà pris des mesures pour accroître la représentativité de leurs effectifs. Ainsi, à Montréal, grâce à un projet pilote de recrutement de personnes handicapées, la Banque Toronto-Dominion a pu combler treize postes. En Alberta, la Banque Royale a déployé des efforts qui lui ont permis d'engager vingt nouveaux employés autochtones. Nous tenons d'ailleurs à souligner que cette dernière s'est vu décerner le titre d'employeur de l'année par la Native Employment Services Association of Alberta.

Le verdict de l'année est donc le suivant : la situation s'est légèrement améliorée à certains égards, mais aucune percée importante n'a été réalisée. La politique canadienne d'équité en matière d'emploi, approuvée par le Parlement, demeure en vigueur, et la Commission entend faire tout ce qu'elle peut pour que la Loi donne les résultats qu'on attend d'elle. Lorsque les employeurs auront commencé à saisir le processus et à voir l'utilité de dresser et d'appliquer des plans exhaustifs et bien fondés, rien ne devrait plus s'opposer à ce que l'équité en matière d'emploi soit largement acceptée et devienne aussi bien un instrument de revitalisation de l'organisation que de politique sociale.

LE BUT DE L'OPÉRATION

Nous demeurons également convaincus que la planification de l'équité en matière d'emploi doit s'insérer dans le processus de gestion des

judiciaires.

tion au lieu de perdre leur temps dans de longues escarmouches toutes les parties concernées bénéficieraient de cet esprit de collaboration établisseraient régis par la Loi finiront par en être convaincus et que rant à la procédure accusatoire. Nous gardons l'espoir que tous les systémique, ce qu'il serait impossible de faire adéquatement en recourant à la procédure accusatoire. Tout au plus cherchons-nous à nous accompagner de passer aux aveux. Tout au plus cherchons-nous à nous accompagner d'équité qu'on ressasse depuis des années. Personne ne leur demande une démarche pleine de bon sens visant à régler des problèmes leurs pratiques d'emploi, les employeurs ne font que s'engager dans Nous continuons à croire qu'en acceptant de se prêter à un examen de printemps.

la plainte par la Société Radio-Canada devrait également avoir lieu au tant commencer. L'audience du tribunal concernant la contestation de Commission sur la base des données de 1987; l'enquête devrait maintenant adressée Bell Canada en vue de faire annuler la plainte déposée par la En décembre 1989, la Cour fédérale a rejeté la requête que lui avait de cette décision devant les tribunaux.

plainte, ainsi que l'y autorise la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les deux mis en cause ont réagi en contestant la validité ment de tous les autres employeurs) de prendre l'initiative d'une six mois après avoir abordé la question avec eux et obtenu l'assentiment de tous les autres employeurs) de prendre l'initiative d'une aussi, la Commission a-t-elle décidé vers le milieu de l'année (plus de Canada et la Société Radio-Canada ont refusé de leur emboîter le pas; les examens ont pu commencer pendant l'année. Encore une fois, Bell visées par la plainte de la Disabled Coalition), dix-sept ont consenti, et des groupes cibles (et non pas uniquement les personnes handicapées, mettre à un examen volontaire de leurs activités concernant l'ensemble Des dix-neuf employeurs que la Commission avait priés de se sou-

cile d'admettre qu'ils refusent carrément d'amorcer le processus.

démarche ne leur porte pas préjudice; mais il est beaucoup plus difficile d'admettre qu'ils refusent carrément d'amorcer le processus.

échant. On peut comprendre facilement qu'ils souhaitent que cette ment défaut dans leurs pratiques d'embauchage et d'y remédier le cas préter leur concours pour déterminer si quelque chose fait véritable- térer et dans le respect des objectifs du Parlement en acceptant de nous d'emploi, les établissements concernés agiraient dans leur propre intérêt et dans le respect des objectifs du Parlement en acceptant de nous statistiques dénotent un problème sur le plan de l'équité en matière défendre contre les plaintes le mettant en cause. Cependant, lorsque les La Commission reconnaît naturellement à tout employeur le droit de se

Plus inquiétante est la situation inacceptable des peuples autochtones, qui n'a presque pas changé; ils demeurent largement sous-représentés dans toutes les branches d'activité et presque toutes les catégories professionnelles. S'ils accusent leur plus faible taux de représentation dans les secteurs des banques et des communications, leur proportion n'est que très légèrement meilleure dans le transport et les autres secteurs d'activité.

Les personnes handicapées n'ont connu elles aussi qu'une amélioration minime de leur situation; elles demeurent sous-représentées dans la plupart des catégories professionnelles et dans l'ensemble des secteurs d'activité. Bien qu'encore très inférieure à la moyenne, leur représentation est légèrement plus élevée dans le secteur bancaire. Les communications et le transport demeurent les secteurs où les travailleurs handicapés réussissent le moins à se faire une place.

Enfin, les minorités visibles continuent d'être pour la plupart sous-représentées dans les effectifs des employés régis par le gouvernement fédéral. Le secteur bancaire fait exception, quoique la représentation du groupe dans la catégorie des cadres supérieurs soit préoccupante. Dans le transport et les communications, on constate aussi l'absence presque totale de membres des minorités visibles.

LA SITUATION ACTUELLE

À la fin de 1989, un an après le début des premiers examens et enquêtes, la situation était la suivante.

Des neuf gros employeurs visés par la plainte de la Disabled Coalition, quatre ont immédiatement accepté de coopérer, à savoir le CN, la Banque Royale du Canada, la Banque de Montréal et la Banque Toronto-Dominion. Quelques mois plus tard, la Banque Canadienne Impériale de Commerce donnait également le feu vert à l'enquête. Après un long débat et un volumineux échange de correspondance, la Banque de Nouvelle-Ecosse nous a offert sa collaboration vers la fin de l'année, mais moyennant certaines conditions. Les discussions se poursuivent avec la Société canadienne des postes.

Pour des raisons qui leur sont mieux connues qu'à nous, les deux derniers employeurs, Bell Canada et la Société Radio-Canada, ont refusé de collaborer avec la Commission à la recherche d'un règlement de la plainte. Au contraire, ils persistent à contester la validité de cette plainte, y compris le bien-fondé d'une enquête à son sujet ainsi que le pouvoir de la Commission de mener l'enquête. Bell Canada a également refusé de fournir à l'enquêteur les renseignements nécessaires pour rédiger un rapport sur les faits entourant les allégations. Radio-Canada, pour sa part, a contesté la plainte auprès de la Cour fédérale et a demandé la suspension permanente de l'enquête. Une audience doit avoir lieu au printemps.

La collecte de ces données a pour but de permettre à l'employeur, au public et à tout organisme de surveillance d'expliquer tout écart significatif entre le taux de participation et le taux de disponibilité. Aussi la Commission doit-elle s'entendre avec l'employeur sur un plan d'examen des données qu'il a produites (pour être en mesure de comprendre comment les calculs ont été faits et de déceler toute possibilité d'injustice) et sur une méthode d'analyse qui permettra d'examiner en profondeur les systèmes d'emploi et d'adopter des mesures correctives.

L'ÉVALUATION DES PROGRÈS

Nous avons déjà constaté que les progrès accomplis à ce jour laissaient beaucoup à désirer. Ainsi que l'a signalé le ministre chargé du programme à la fin de l'année, le taux de croissance globale des quatre groupes désignés pour la période de 1987-1988 a atteint 0,07 p. 100 dans le cas des autochtones, 0,12 p. 100 dans celui des personnes handicapées, 0,7 p. 100 pour ce qui est des minorités visibles et 1,22 p. 100 en ce qui concerne les femmes. Voilà qui n'a rien de bien réjouissant. Notre examen des recrutements et des cessations de fonctions permet également de croire qu'au moins une partie de ces très modestes gains serait plutôt attribuable à une hausse du nombre d'auto-identifications qu'à une réelle amélioration de la représentation. On constate également d'importantes variations entre les catégories professionnelles représentées d'un secteur d'activité à l'autre, de telle sorte qu'un résultat net positif peut être grandement faussé par des écarts entre secteurs d'activité secondaires. Ainsi, les recrutements dans le domaine des transports ont enregistré un gain net entièrement attribuable à une augmentation de l'embauche dans le transport aérien; les secteurs du transport ferroviaire, du camionnage, du transport par voie d'eau, du transport en commun de passagers et du transport par pipeline ont tous accusé des pertes nettes d'emploi, ce qui a considérablement limité leurs perspectives de changement.

Pourtant, il faut bien généraliser si l'on ne veut pas que les arbres nous cachent la forêt. Ainsi, c'est dans les secteurs des banques et des communications que les femmes sont le mieux représentées, malgré qu'elles soient toutes sous-employées dans ce dernier, et plus particulièrement dans les emplois traditionnellement occupés par des hommes. Dans l'ensemble, les femmes n'ont pas ouvert de grandes brèches dans ce type d'emplois, et dans tous les secteurs d'activité, elles demeurent le plus souvent affectées à des travaux de bureau. Elles sont plus nombreuses à occuper des postes de cadres et de professionnels dans les banques et le secteur des communications que dans toute autre branche d'activité. Il reste cependant qu'une faible minorité de femmes parvient au niveau des cadres supérieurs, même dans le secteur bancaire, pourtant majoritairement féminin.

LE PROCESSUS D'ENQUÊTE

L'année, que nous n'hésiterons pas, le cas échéant, à faire intervenir les tribunaux et les cours de justice.

Dans ces conditions, la Commission a demandé à six sociétés et à cinq ministères et organismes fédéraux de se soumettre volontairement à un examen de leurs données sur l'équité en matière d'emploi afin de découvrir si certaines de leurs pratiques étaient discriminatoires à l'égard des quatre groupes désignés. Ce sont : la Banque Nationale du Canada, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Canadian Pacific Express et Transport Ltée, Denison Mines, Marine Atlantique, le Saskatchewan Wheat Pool, et les ministères fédéraux des Transports, de la Défense nationale, des Pêches et Océans, du Revenu (Impôt) et des Affaires extérieures et commerce extérieur.

La Commission a par la suite reçu une plainte adressée par le Disabled People for Employment Equity Human Rights Group de Toronto contre Bell Canada, la Société Radio-Canada, la Société canadienne des postes, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque de Montréal, la Banque Royale du Canada, la Banque Toronto-Dominion et la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Ces huit employeurs (le CN avait déjà été pressenti) ont également été priés de se plier à un examen conjoint de la représentation des femmes, des autochtones et des minorités visibles.

Enfin, un dernier groupe d'employeurs n'ayant fait l'objet d'aucune plainte, et n'ayant pas non plus été invités à prendre part à un examen, ont été soit priés de confirmer qu'ils se conformaient à la Loi, soit informés que la Commission examinait leurs rapports, soit enfin priés, s'ils n'étaient pas spécifiquement visés par la loi ou la politique du Conseil du Trésor, d'indiquer s'ils seraient disposés à appliquer de plein gré des mesures d'équité en matière d'emploi.

Au total, la situation d'environ 430 ministères et organismes fédéraux, employés du secteur privé et sociétés d'État, employant en tout près d'un million de salariés, fait l'objet d'un examen. Quant aux employeurs participant directement à un examen ou à une enquête, leurs effectifs totalisent environ 450 000 salariés.

Deux hypothèses de base sous-tendent la Loi sur l'équité en matière d'emploi. La première est qu'en comparant les données de l'employeur sur la participation des quatre groupes cibles aux données sur la disponibilité de la population active, on peut cerner les secteurs où une sous-représentation est possible. La deuxième est que les écarts constatés peuvent attirer l'attention sur les politiques et méthodes d'emploi qui ont pour effet de défavoriser ces groupes.

Dix-huit mois se sont écoulés depuis que les employeurs ont produit les premiers rapports exigés par la *Loi fédérale sur l'équité en matière d'emploi*. Il est donc tout à fait normal qu'on cherche à savoir où nous en sommes. Le constat n'est guère encourageant, même si nous rendons bien compte qu'il faudra nous armer de patience si nous voulons que les changements fondamentaux préconisés par la Loi se concrétisent un jour. Sans doute pouvons-nous admettre que les quatre groupes désignés, les femmes, les minorités visibles, les autochtones et les personnes handicapées et surtout les deux derniers, ne bénéficieront pas du jour au lendemain d'une représentation équitable, mais force nous est de reconnaître que sans l'engagement catégorique des cadres supérieurs, leur situation ne progressera pas du tout.

D'autre part, affirmant les défenseurs des droits de la personne, tout effort sera vain tant que nous aurons pour loi un tigre de papier, des exigences formelles assorties de sanctions sont indispensables. Il est évident qu'il nous faut une meilleure loi. C'est pourquoi la Commission milite encore et toujours en faveur de modifications, non seulement pour balayer tout doute qui pourrait subsister quant aux obligations des établissements assujettis à la Loi, mais aussi pour préciser son pouvoir d'en surveiller l'application et de voir à ce que de véritables progrès soient accomplis dans l'atteinte des objectifs fixés par le Parlement.

La aussi, cependant, il faut faire preuve d'un certain réalisme. Il est tout à fait improbable que des modifications d'envergure soient apportées à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* avant 1991, année où elle sera de toute manière soumise à l'examen du Parlement. Dans l'avenir immédiat, la Commission devra se débrouiller avec les moyens du bord : une loi plus ou moins satisfaisante; quelques signes d'action, encore bien loin toutefois de ce qu'elle aurait espéré, et le projet d'examiner la situation des différents employeurs et de les pousser à rendre leurs effectifs véritablement représentatifs, qui nécessitera l'aide du Parlement.

LA DÉMARCHÉ DE LA COMMISSION

Dans le cas aussi bien des ministères que des sociétés d'État et du secteur privé, la Commission s'est efforcée d'éviter, dans la mesure du possible, de recourir à d'inutiles procédures accusatoires, optant plutôt pour la collaboration avec chacun, afin d'instaurer les changements requis par la Loi. Cette démarche mérite d'être expliquée. Nous ne l'avons en effet pas choisie dans l'espoir de parer les coups durs; au contraire, nous avons estimé qu'à tout prendre, la confrontation risquait de se solder par une perte de temps pour toutes les parties concernées et d'intéresser davantage les avocats que les éventuels bénéficiaires de la Loi. En même temps, nous avons fait bien comprendre à ceux qui nous refusent leur coopération, et il en subsistait quelques-uns à la fin de

trouver une solution simple dans un sens ou dans l'autre. L'âge, comme caractéristique humaine, n'est pas le domaine des droits de la vieillesse ou carrément vieilles. Dans le domaine des droits de la personne, il ne s'agit pas de trouver le moyen de soustraire les gens aux inconvénients du fait d'avoir tel ou tel âge, mais bien de voir à ce que leur âge ne soit pas arbitrairement retourné contre eux. Ce qui fait la faiblesse de la règle de la retraite obligatoire, ce n'est pas tant le caractère déraisonnable de certaines des hypothèses qui la sous-tendent au sujet des effets du vieillissement que le fait qu'elle ne laisse aucune place à la contestation de ces hypothèses dans des cas bien précis. À notre avis, ce droit à la contestation doit être prévu.

RETRAITE OBLIGATOIRE

à mesure que l'on s'écarte de la « norme » centrale que représente la situation de l'homme blanc, de classe moyenne, en pleine possession de tous ses moyens.

Pour bien des gens, la retraite obligatoire évoque l'image des travailleurs âgés qui sont mis à la retraite, événement — souvent fort heureux — qui survient vers l'âge de 60 ou 65 ans. En fait, la mise à la retraite peut se produire beaucoup plus tôt et avoir des conséquences moins agréables, notamment dans les Forces armées canadiennes où il existe un calendrier complexe d'âges pour la retraite établi en fonction du grade et de la profession des employés. La plupart des gens accepteraient probablement, selon nous, qu'une limite supérieure de rendement fiable soit imposée, de façon générale, dans le cas de certaines professions stressantes ou exigeant beaucoup de résistance physique, les athlètes en constituant un exemple assez évident. Ce qui fait problème, toutefois, c'est la rigidité et l'arbitraire manifeste d'un système qui élimine les employés, peu importe qu'ils se considèrent trop vieux ou non. Les justifications fondées sur la forme physique ou l'aptitude au combat sont difficiles à maintenir dans bien des cas, et l'on soupçonne que la véritable raison, c'est le fait que le système est commode sur le plan administratif et qu'il touche avec une égale justice ou injustice toutes les personnes concernées.

Il existe un grand nombre de systèmes conçus en fonction de l'âge dans l'administration globale de la société canadienne. Nous vivons dans un monde actuel qui repose, à certains égards, sur des probabilités statistiques : l'homme jeune est plus sujet aux accidents d'automobile, la femme âgée, plus susceptible de manquer de revenus à la fin de sa vie. Les lois sur les droits de la personne sont censées ne pas mettre un terme à ces calculs, mais les humaniser, les harmoniser avec l'évolution des tendances sociales et les besoins particuliers des individus et des groupes. L'abolition statutaire de la retraite obligatoire dans la sphère de compétence fédérale, comme le recommandent la Commission et d'autres depuis de nombreuses années, ne règlera pas tous les problèmes liés à la discrimination fondée sur l'âge ni ne guérira tous les chagrins engendrés par le chômage de longue durée. L'âge devient un facteur de discrimination parce que le travail lui-même vient parfois à manquer.

La Cour suprême a déjà entendu dans plusieurs causes les arguments relatifs à la retraite obligatoire et à la question de savoir si elle est conforme ou non aux dispositions de la Charte concernant l'égalité. Ses décisions, une fois rendues publiques, ne manqueront pas de faire jurisprudence lorsque il s'agira de trancher ce genre de cas aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ici encore, divers intérêts sont en jeu, de sorte qu'il ne sera peut-être pas possible de

préjugés témoignent de la tendance de tous les êtres humains à généraliser à l'excès.

Mais si c'est le propre de la nature humaine de voir les autres d'une manière stéréotypée, les répercussions concrètes de l'âgeisme sont loin d'être réparties également même parmi les personnes vieillissantes ou âgées. C'est pourquoi, dans son rapport, le comité insiste, en premier lieu, pour que l'on trouve une meilleure façon de continuer à mettre à contribution les personnes mûres, expérimentées et actives et, en second lieu, pour que l'on prenne des mesures à l'égard des effets inégaux et discriminatoires de l'âgeisme dans la population active.

L'une des recommandations du comité voulait que la Commission canadienne des droits de la personne s'associe à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour étudier l'opportunité de modifier la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* afin d'exiger que l'on tienne compte de l'âge dans les rapports. Le comité se demandait s'il ne s'agit pas là d'un bon moyen de protéger les membres des quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi contre les effets aggravants de l'âge sur les autres formes de discrimination en matière d'emploi.

Donnant suite à la recommandation du comité, nous avons découvert que, même à partir des données existantes sur la population active, il est possible de discerner divers types de répercussions liées à l'âge. La majeure partie de ces effets sont déjà assez bien documentés pour en faire l'objet de programmes d'emploi destinés à aider ou à recycler les travailleurs plus âgés. Quant à savoir si l'analyse de ces phénomènes du côté des quatre groupes désignés justifierait l'ajout d'une autre dimension aux rapports exigés en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, c'est une question à laquelle il n'est pas facile de répondre dans l'abstrait. La Commission a suggéré de faire quelques analyses préliminaires dans la fonction publique, où des données sont déjà recueillies en fonction de l'âge. On présume par intuition que le facteur âge a tendance à aggraver la discrimination; tout ce qu'il reste à savoir, c'est dans quelle mesure il convient de documenter cette tendance avant d'y faire quelque chose.

S'il est nécessaire d'avancer des faits pour confirmer l'existence de types précis de facteurs d'aggravation, il suffit de jeter un coup d'œil sur le Guide des pensions d'octobre dernier du Conseil national du bien-être social. Un cas classique de discrimination aggravée par les facteurs d'âge et de sexe que le Conseil, entre autres, documente depuis des années, c'est celui des personnes pauvres de 60 à 64 ans qui n'ont jamais été mariées ou sont séparées et n'ont donc droit à aucune forme d'indemnité équivalant à l'allocation au conjoint. Comme nous l'avons signalé plus tôt dans le présent chapitre, les lacunes des divers programmes sociaux et de soutien ont tendance à prendre de l'ampleur

ÂGE : VARIATIONS SUR UN THÈME

la politique du Conseil du Trésor et la convention collective pour tenir compte de ce genre de relation de famille.

Il va sans dire que cette décision n'a pas fait l'unanimité, et le gouvernement en a appelé devant la Cour fédérale. Ce qui rend cette cause si importante dans l'optique plus générale des droits de la personne, c'est qu'en fait, elle met en question les critères qui nous servent à classer et à attribuer tel ou tel avantage précis. Le tribunal a déclaré qu'affin que les avantages soient accessibles d'une manière égale (ou à tout le moins non discriminatoire), nous devons éviter toute catégorisation non absolument indispensable par rapport à l'avantage accordé.

M. Mossop vivait dans une relation qui avait tous les traits les plus caractéristiques d'une situation de famille, sauf un. Cela n'était pas correct de lui refuser, pour cette seule raison, les avantages sociaux normalement dus à une personne se trouvant dans sa situation.

Une autre question de catégorisation a été soulevée par une importante décision judiciaire (*Schachter*, 1988), selon laquelle le fait de verser 15 prestations hebdomadaires d'assurance-chômage aux seuls parents adoptifs était discriminatoire à l'endroit des parents biologiques. Le résultat indirect de cette décision, c'est l'inscription, dans le nouveau projet de loi sur l'assurance-chômage, de dispositions prévoyant l'octroi de 15 prestations hebdomadaires de maternité aux mères biologiques et de 10 prestations hebdomadaires parentales aux parents tant biologiques qu'adoptifs. Les parents adoptifs ont naturellement eu une réaction négative, et ce, pour deux raisons : ils ont perdu cinq prestations hebdomadaires, et l'octroi de prestations parentales aux deux types de parents leur semble ne pas tenir compte de la valeur de l'adoption comme moyen de constituer une famille. Si un principe de droits de la personne largement reconnu veut que l'on ne corrige pas une injustice en en créant une autre, il est également évident que le fait de redonner ces cinq prestations hebdomadaires aux parents adoptifs amènerait les parents biologiques à exiger vigoureusement l'égalité, produisant ainsi cet effet d'entraînement qui donne des maux de tête aux planificateurs financiers du gouvernement.

Quand les gens pensent à la discrimination fondée sur l'âge, ils ont tendance à faire porter leurs réflexions sur les difficultés des travailleurs plus âgés qui ont été emportés par la vague d'une compression quelconque des effectifs ou forcés de prendre leur retraite contre leur gré. Cette image populaire, tout en étant évidemment bien appuyée par les faits, relève néanmoins de la simplification excessive. *Le Rapport sur le vieillissement au Canada* publié en 1988 par le Comité permanent des droits de la personne a montré comment les stéréotypes négatifs entretenus à l'égard des personnes vieillissantes ou âgées témoignent de l'ampleur de l'âgeisme au Canada. On pourrait peut-être dire la même chose des stéréotypes négatifs concernant les jeunes. Les

Il n'est pas rare que les questions de discrimination fondée sur le sexe et de discrimination fondée sur l'état matrimonial et la situation de famille se chevauchent. Règle générale, c'est la femme qui est désavantagée du fait de son état matrimonial, mais les hommes peuvent également se voir refuser un emploi ou des avantages pour les mêmes motifs ou des motifs semblables.

DE FAMILLE

leur représentation est passée de 40,9 p. 100 à 42,12 p. 100 au cours de l'année. L'accroissement de leur présence globale au sein de la population active leur a également permis de mieux tirer profit des possibilités d'emploi à plein temps et de promotion qui s'offraient. Leur part totale dans ces catégories est passée respectivement de 37,35 p. 100 à 41,17 p. 100 et de 51,05 p. 100 à 55,42 p. 100. Il subsiste cependant des inégalités dans la répartition hiérarchique et sectorielle des femmes. Comme d'habitude, ces gains ont été réalisés surtout dans le travail de bureau. Parmi les emplois à plein temps de cadres supérieurs, un peu moins de 12 p. 100 ont été accordés à des femmes.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Parmi les quatre groupes censés faire l'objet d'une attention spéciale aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les femmes ont dans l'ensemble mieux fait que d'autres, entre 1987 et 1988, en termes de représentation au sein de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral. Les femmes constituent environ 44 p. 100 de la population active canadienne; chez les employeurs visés par la Loi,

Mais les mots à retenir de machisme ou les plaisanteries équivoques se traduisent rarement par des pertes matérielles. Dans le cas de certaines femmes, cependant, la discrimination va beaucoup plus loin : elle les réduit presque à l'état de non-personnes. Nous avons déjà évoqué le cas des immigrantes qui n'ont qu'une connaissance limitée du français ou de l'anglais et qui, par conséquent, sont doublement prises au piège, qu'elles veulent travailler ou rester à la maison. Les conditions d'accès aux cours de formation linguistique parrainés par le gouvernement peuvent être neutres en apparence, mais avoir un effet très discriminatoire à l'endroit des femmes et plus particulièrement de celles qui sont le moins en mesure de se défendre.

« UNE SIMPLE PLAISANTERIE »

La discrimination fondée sur le sexe, à l'instar de maints autres genres de discrimination, est parfois si répandue qu'elle en devient imperceptible : une interaction normale, un fait banal. Ce qui est nouveau, c'est que de plus en plus de femmes refusent de fermer les yeux sur ce genre de sexisme désinvolte, non pas parce qu'elles ne supportent pas la plaisanterie, mais plutôt parce qu'elles sont conscientes que l'emploi persistant d'un langage grivois n'est pas aussi innocent qu'on ne le prétend et qu'il n'est pas loin de se transformer en une attitude plus avilissante qui rend le milieu de travail intolérable.

D'autres nouvelles ont toutefois été moins encourageantes. Selon une étude réalisée pour le compte du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, au cours des trois premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur des dispositions de la *Charte des droits et libertés* relatives à l'égalité, les contestations fondées sur la Charte ont été beaucoup plus nombreuses de la part des groupes favorisés que des autres. Sur 44 contestations relatives à l'égalité des sexes, seulement 9 ont été déposées au nom de femmes, et d'après le Conseil, les 35 autres ont eu davantage pour effet de nuire aux intérêts des femmes que de les promouvoir. Pour bien des groupes de femmes, cela ne faisait que confirmer ce que l'on soupçonnait déjà : les personnes qui invoquent le plus fréquemment et le plus efficacement les dispositions de la Charte ne sont pas celles qui en ont le plus besoin, mais bien celles qui savent le mieux en tirer parti.

En février dernier, un tribunal des droits de la personne a jugé qu'il n'y avait aucune raison objective valable pour exclure des nombreux postes de combat dans les Forces armées les femmes qui désirent se tailler une place dans ce secteur d'activité. Bien que les Forces s'orientent à l'essai dans cette direction depuis dix ans, la décision s'est révélée controversée tant du côté des hommes que des femmes, signe certain qu'elle avait heurté des susceptibilités chez ceux qui avaient des idées bien ancrées quant à la répartition des tâches entre les sexes. En fait, la décision portait sur un principe crucial de droits de la personne : l'égalité d'accès fondée non pas sur les caractéristiques d'un groupe, mais bien sur les seules aptitudes de ses membres.

En réalité, il ne s'agissait ni d'un appel aux armes ni d'une invasion féministe de masse; il s'agissait tout simplement d'être conséquent avec nos principes. D'après les dépositions faites devant le tribunal par des experts tant militaires que non militaires, il ne subsistait guère de doute que les raisons traditionnellement invoquées pour exclure les femmes d'une vaste gamme de professions étaient davantage subjectives qu'objectives. Bien que la décision ait soulevé un tollé général, les progrès accomplis dans les mois qui ont suivi, de même que les signes de collaboration donnés par les militaires, rendent l'optimisme de mise quant aux chances de succès.

ÉGALITÉ D'ACCÈS

Comme les hommes ne subissent pas les répercussions que la grossesse peut avoir sur l'emploi, ils sont beaucoup moins susceptibles, pour bon nombre de raisons, d'être victimes du harcèlement sexuel, qui tend, dans la plupart des cas, à être associé à un abus de pouvoir hiérarchique ou à une domination physique. Pour des raisons similaires, les femmes éprouvent de la difficulté à se frayer un chemin dans des professions à prédominance masculine ou, si elles y arrivent, à le faire sur un pied d'égalité et sans en payer le prix du fait que les règles du jeu ont été arrêtées par des hommes.

Comme nous le signalons au Chapitre IV du présent rapport, les décisions que la Cour suprême a rendues en 1989 dans les affaires *Andrews* et *Brooks* ont d'importantes répercussions tant sur l'interprétation de l'égalité en général que sur la situation des femmes en particulier. Trop souvent les droits des femmes ont été évalués en fonction d'une quelconque norme censément neutre (mais implicitement masculine). En mettant l'accent sur les situations différentes des hommes et des femmes et sur les résultats discriminatoires du fait de prétendre que les deux s'équivalent, la Cour a ouvert un nouveau chapitre dans l'histoire des droits de la personne. Les notions d'égalité ou d'équivalence supposent qu'il soit possible d'établir des comparaisons concrètes. Nous nous rendons maintenant compte qu'en matière d'égalité, les comparaisons ne sont pas toutes également pertinentes.

SEXE : LE SENS DE L'ÉQUivalence

que le litige portait essentiellement sur des différences de race, d'appartenance ethnique ou de religion. Par principe, la Commission, qui a redoublé de minutie lors de l'examen de ces causes, préfère en soumettre davantage à des conciliateurs ou à des tribunaux que de les rejeter.

Deux points sur lesquels nous croyons qu'il faudrait faire plus pour venir ce genre de discrimination, ce sont les tests et la sélection en vue d'un emploi. La vérification des organismes (y compris la fonction publique fédérale) à cet égard a trop tendance à être superficielle et stéréotypée. D'un autre côté, les cas d'exclusion ou d'échec répétés des candidats issus de minorités constituent une bonne indication du fait que quelque chose ne va pas. Certains de ces problèmes d'ordre systémique seront certainement mis au jour au moyen d'analyses sérieuses des données relatives à l'équité en matière d'emploi. D'autres peuvent nécessiter une étude indépendante des instruments d'examen pour voir s'ils ne seraient pas entachés de préjugés culturels. On pourrait commencer par l'Examen de sélection d'agent au niveau d'entrée, dont se sert la Commission de la fonction publique et qui aurait, semble-t-il, des effets préjudiciables pour certains groupes raciaux ou culturels.

Ce qu'il y a d'ironique, c'est que les gens qui exhortent les membres des minorités ethniques à se soumettre aux normes « canadiennes » ou à retourner chez eux sont souvent les mêmes qui leur rendent difficile la tâche de prendre la place qui leur revient en tant que citoyens. Le fait est que, à l'aube des années 1990, les normes canadiennes sont multiculturelles et pluralistes. L'incapacité de se rendre compte qu'il existe de nombreuses façons également valables, également loyales et également productives d'être Canadien témoigne tout simplement d'une incapacité d'affronter la réalité. Nous ne pouvons combattre le racisme en dénégant hypocrisie quelques fanatiques éhontés; il nous faut définir et démontrer ce qui fait de nous un peuple unique, dont les membres possèdent tous les mêmes droits et recherchent l'égalité pour autrui.

La majorité des plaintes de discrimination fondée sur le sexe sont déposées par des femmes. Peut-être le jour viendra-t-il où les « droits des femmes » ne constitueront pas une sous-catégorie pratiquement distincte de droits de la personne, mais il semble peu probable que ce soit pour bientôt. Les questions qui touchent plus de la moitié de la population et, moins directement, des millions de nos enfants sont d'une importance capitale pour notre société. Quand nous aurons trouvé une solution à toutes les « questions féminines » qui nous préoccupent aujourd'hui, nous aurons fait un bon bout de chemin en direction de l'égalité des chances pour tous les Canadiens.

Les données brutes ne permettent toutefois pas de prendre conscience de l'ampleur des phénomènes qui font que les membres de la majorité sont choisis de préférence à ceux de groupes moins connus et moins puissants. Ce qui complique notablement la tâche de la Commission lorsqu'elle a à se prononcer sur les plaintes d'ordre racial et culturel au sujet desquelles elle fait enquête, c'est qu'il est difficile de prouver

Le bureau.
des membres de minorités visibles en 1988 l'ont été dans le travail de rémunérés. Plus de la moitié des emplois à plein temps accordés à renforcer leur concentration actuelle dans les emplois moins bien du pays, et la répartition de l'embauche et des promotions vient surtout Ils demeurent sous-représentés dans pratiquement toutes les régions leur répartition par catégorie professionnelle varie considérablement. leur représentation globale ne s'est accrue que légèrement en 1988 et baines, où l'accès au marché du travail est généralement plus facile, minorités visibles soient davantage concentrés dans les régions ur- différentes de celles obtenues en 1988. Bien que les membres des sur la participation des minorités visibles ne sont pas sensiblement Les données recueillies dans le cadre de l'équité en matière d'emploi

L'EMPLOI REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE

voulons bâtir.

- pour dissiper nos soupçons et accepter le genre de pays que nous perceptions erronées du passé, mais chose plus importante encore, un important travail de promotion à faire, en partie pour corriger les que toutes les personnes assaillies de l'impunité en cette matière ont comme tels;
 - devoirs découlant de notre citoyenneté commune, et être perçus du bilinguisme officiel doivent être conformes à tous les droits et uniques des Canadiens d'origine autochtone ou les droits découlant que les efforts spéciaux déployés en vue de protéger les droits
 - pays se dit partisan;
 - à fait à l'encontre des principes des droits de la personne dont notre que la stratification de la société en couches ethnoculturelles va tout culièrement sur trois considérations importantes, à savoir : canadienne commune. Dans ce contexte, nous avons insisté parti-racines culturelles et de participer pleinement à notre expérience mettre aux Canadiens à la fois de demeurer en contact avec leurs Pour notre part, nous avons essayé de souligner l'importance de per-Certains ont tendance à n'y voir encore qu'une autre façon d'être Cana- dien, une façon réservée exclusivement aux groupes dits ethniques.
- Il est évident que le multiculturalisme ne constitue pas pour tout le monde l'expression de notre identité commune en tant que Canadiens.

Jusqu'ici ça va. Mais ce qui préoccupe depuis longtemps les adversaires du multiculturalisme, c'est qu'il perpétuerait les cultures étrangères sans faire pratiquement rien pour les adapter aux valeurs canadiennes. La question n'est pas tellement de savoir si cette perception du public est juste, mais bien dans quelle mesure elle est répandue.

Selon notre thèse, il existe un lien évident entre les droits de la personne et ce que nous avons fini par appeler le multiculturalisme. Comme nous l'avons fait remarquer à plusieurs endroits, c'est un précepte fondamental de la législation sur les droits de la personne et de la constitution de notre pays que tous naissent égaux en droits. D'où la nécessité d'accepter les différences et de reconnaître l'égalité dans la différence. Cela signifie, dans le Canada d'aujourd'hui, que nous devons attribuer une valeur égale aux différents groupes ethniques et raciaux qui constituent notre société.

MULTICULTURALISME ET DROITS DE LA PERSONNE

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada offre aux immigrants un programme de cours de langue à temps plein en français ou en anglais à des fins d'emploi ainsi qu'une allocation de formation. Toutefois, les critères d'admissibilité, quoique neutres en apparence, privent effectivement un nombre disproportionné d'immigrants. Cette inégalité fait actuellement l'objet d'une contestation judiciaire. Bien qu'elle appuie cette contestation, la Commission a néanmoins exhorté le ministre de l'emploi et de l'immigration de ne pas attendre le règlement de ce litige pour éliminer les désavantages linguistiques que subissent les immigrants depuis nombre d'années.

Lors de la réunion qu'elle a tenue à Winnipeg en mai dernier, la Commission a reçu plusieurs mémoires convainquants, dont l'un émanait du Programme d'égalité des chances d'emploi de la ville. Le thème en était très simple et très affligeant pour quiconque croit que le Canada est incapable d'exploiter ses citoyens par la voie du sexisme et du racisme. Trop souvent l'on tient pour acquis que les immigrants ayant des responsabilités familiales n'ont pas besoin d'acquiescer leur propre indépendance sociale et économique. Dans bien des cas, elles se voient refuser les cours officiels de français ou d'anglais et les services de garde qui leur permettraient de travailler; et si elles trouvent du travail, elles doivent se contenter de certaines des pires conditions qui soient faites à la main-d'œuvre non protégée. Bref, on tire le rideau sur leurs besoins les plus fondamentaux.

statistiques. Il nous faut insister sur les objectifs qualitatifs et sociaux de l'équité en matière d'emploi : aux résultats d'ordre numérique doit correspondre une amélioration des structures et des mentalités.

Les minorités visibles avec lesquelles nous sommes en rapport sont unanimes à placer l'équité en matière d'emploi au premier rang de leurs priorités. Pour bon nombre d'entre elles, il s'agit là d'un moyen de vérifier à la fois dans quelle mesure ils sont Canadiens à part entière et dans quelle mesure notre gouvernement est de bonne foi lorsqu'il légifère en matière de multiculturalisme et d'équité. Les lois ainsi adoptées ne sont pas sans poser leurs propres problèmes d'ordre technique et interculturel : certaines « minorités visibles » sont moins « visibles » et moins défavorisées que d'autres; d'autres peuvent être doublement ou triplement désavantagées : les immigrantes non blanches de culture traditionnelle dominée par les hommes, par exemple. En outre, il est important de ne pas se perdre dans des définitions abstraites ou des

la personne.

contre la discrimination prônée par la *Loi canadienne sur les droits de l'équilibre en milieu de travail* demeure un élément essentiel de la lutte. Cependant, la prise de mesures concrètes pour assurer un meilleur port, on s'interroge peut-être sur la façon de susciter ce genre de participation. Comme nous le signalons ailleurs dans le présent rapport, à ce que notre diversité se reflète dans nos institutions publiques et tant, parce qu'elle nous force à faire un plus grand effort pour veiller qu'il y a de plus captivant, mais la notion est très importante. L'expression « équité en matière d'emploi » n'est peut-être pas ce

est risquer à la fois l'incompréhension et l'injustice. confiance. Perdre le contact avec d'importants segments de son public, les gardiens de la confiance du public ne sont pas tout à fait dignes de convenablement à leurs besoins, le soupçon continuera de planer que communautés qu'ils ont pour mission de servir et qu'ils répondent jusqu'à ce qu'on puisse dire qu'ils représentent vraiment toutes les s'appliquent autant aux autres institutions qu'à nos corps policiers. Les questions de valeurs partagées et de confiance de la population

LA QUESTION DE LA PARTICIPATION

équilibrée et salutaire. prendre en considération, la réaction d'ensemble nous paraît assez étant donné les nombreux intérêts divergents et les susceptibilités à national qui inspire toutes ces décisions, la chose reste à voir, mais de Salman Rushdie. Quant à savoir si c'est un même gros bon sens plus d'interdire l'importation et la distribution des *Versets sataniques* les uns des autres. Le gouvernement ne s'est pas laissé persuader non au sujet de son étude sur les traits qui sont censés différencier les races suites contre le sociologue Philippe Rushon, de l'Université Western, Procureur général de l'Ontario a décidé de ne pas tenter de pour- de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Entre-temps, le Christ Christian-Aryan Nations étaient discriminatoires aux termes les messages téléphoniques enregistrés diffusés par la Church of Jesus

La question de savoir ce qu'est la propagande haineuse et ce qu'il faut faire pour la repérer et l'éliminer a continué de mijoter tout au long de l'année. La Cour suprême a entendu les arguments invoqués dans plusieurs causes clés, et un tribunal des droits de la personne a déclaré que quelque chose qui se rapproche de la vérité.

L'histoire dans l'espoir qu'ils finissent par trouver pour eux-mêmes esprits maléables à n'importe quelle interprétation tendancieuse de leur de valeurs ne constitue pas une raison suffisante pour exposer des nous y soustrirons sans réserve. Le fait que tout enseignement soit port-scolaire inquiète tous ceux qui prisent la liberté d'expression, mais ser des lignes directrices sur la non-discrimination dans son système courage de nos opinions. La décision du Nouveau-Brunswick d'imposer de notre engagement en ce sens, c'est notre volonté d'avoir le

PROPAGANDE HAINEUSE

Tout d'abord, espère-t-on, qu'il n'existe pas de solution médiane dans le domaine des droits de la personne : ou bien nous acceptons qu'il n'y a pas de race, de groupe ethnique, culturel ou religieux qui soit intrinsèquement meilleur qu'un autre, ou bien nous continuons d'agir en hypocrites d'une manière qui s'écarte des principes pluralistes et démocratiques que nous professons. Il n'y a pas de compromis possible. Et même si nous acceptons la logique de notre engagement à l'égard des droits de la personne, il reste énormément de travail à accomplir pour le rendre intelligible et efficace dans la vie de tous les jours.

Point n'est besoin d'être devin pour prédire que la diversification de plus en plus grande de la population canadienne s'accompagnera probablement d'une multiplication des occasions de racisme et de frictions interethniques. Bien qu'il ne s'agisse pas uniquement d'une simple question de « visibilité », il est facile de se rendre compte de la rapidité du changement si l'on songe que, dans une vingtaine d'années, nos grandes villes pourraient être constituées de non-Blancs dans une proportion de 20 p. 100. La réaction du public devant l'« invasion asiatique », le caractère alarmiste de l'émission de télévision *Disparaitre* avec sa vision apocalyptique de la culture française submergée par un flot d'étrangers, les macarons de nature raciste diffusés dans les Prairies, l'ambivalence des sentiments nourris à l'égard des réfugiés : tous ces signes de malaise public, entre autres, devraient nous révéler quelque chose. Mais quoi ?

DIVERSITÉ ET RACISME

leur attirait bizarre et s'en retourne chez eux », tel est le cri de guerre des membres de ce groupe au verbe haut. Cela est très loin de l'affirmation voulant que le Canada compte parmi les pays les plus tolérants au monde.

La révélation de cas de racisme institutionnalisé dans nos appareils judiciaire et policier est un phénomène pas vraiment nouveau qui s'est toutefois reproduit cette année d'une manière constante et parfois tragique. Les lacunes inhérentes à tout système d'application de la Loi trouvent le moyen de se cristalliser autour des différences raciales ou ethniques. Les institutions qui devraient, en principe, compter parmi les plus impartiales font parfois preuve d'étroitesse d'esprit et de subjectivisme. Le public leur retire sa confiance, et nous éprouvons tous de la honte devant notre médiocrité collective.

La séquestration injustifiée d'un jeune Indien, Donald Marshall, pour inculpation de meurtre, a non seulement provoqué la tenue d'une enquête sur les circonstances entourant cet événement, mais a également ouvert la voie à une série d'enquêtes sur l'administration de la justice et les relations interraciales qui se sont déroulées cette année dans l'ensemble du pays. Certaines d'entre elles, par exemple celle du Groupe de travail de l'Ontario sur la police et les relations interraciales, ont déjà porté fruit sous forme d'une meilleure sensibilisation interculturelle, de modalités de recrutement plus équitables et de structures de responsabilité et de soutien renouvelées. L'enquête du Manitoba sur l'administration de la justice en milieu autochtone s'est révélée extrêmement pénible pour toutes les personnes concernées, un peu comme si on avait mis à nu le côté caché de notre identité nationale. Il semble trop tôt pour prédire quel bien nous attendons à ce qu'il en ressorte.

La difficulté de prendre en compte les intérêts des minorités culturelles n'est pas pire au Canada qu'ailleurs. Par exemple, à Londres, en Angleterre, où les minorités visibles représentent 17 p. 100 de la population, seulement 1 p. 100 de l'effectif policier est non blanc, fait qui, non seulement aide à expliquer des flambées de violence raciale telles que les émeutes de Brixton, mais rend difficile, sinon carrément impossible, l'application de mesures de recrutement plus appropriées. D'où le caractère profondément démoralisant des pétitions qui ont circulé au Canada en vue d'empêcher la GRC de tenir compte des convictions religieuses des Sikhs orthodoxes. Si on laisse de côté les motifs plutôt forcés qui sont évoqués pour expliquer cette opposition, par exemple, l'idée que le turban, une fois dénoué, puisse être retourné contre celui qui le porte dans une bagarre (ce qui nous amène à nous demander comment les Sikhs ont pu mériter la réputation qu'ils ont dans le domaine martial), le seul motif qui subsiste est celui de la tradition de la GRC. N'y a-t-il personne qui se souvienne d'avoir vu des photos de loque de l'ère pré-Stetson ou d'autres variantes du chapeau jamais rencontré une femme membre de la GRC ? Mais l'argument que tout le monde connaît maintenant ? N'y a-t-il personne qui n'ait hélas le plus fréquemment invoqué, c'est tout simplement que les Sikhs et leurs traditions « ne font pas canadien » : « qu'ils prennent

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

dépistage tous les travailleurs des transports en activité sur son territoire ainsi que les personnes employées par des entreprises passant des contrats avec les principales firmes américaines rend d'autant plus urgente l'adoption d'une stratégie canadienne distincte et équitable en matière de dépistage des drogues. Autrement, de nombreux Canadiens se trouveront coincés entre l'arbre et l'écorce, puisqu'ils ne peuvent que le dépistage obligatoire soit illégal (comme le croient la majorité des parlementaires et des groupements professionnels), le fait est que les principales entreprises de transport font du dépistage, sous l'impulsion des États-Unis, qui le posent maintenant comme condition pour faire des affaires sur leur territoire.

Pour le Canada, il s'agit donc d'abord et avant tout de définir sa position. Le groupe de travail du ministère des Transports permettra de déterminer l'ampleur de la consommation de drogues chez les travailleurs dans différentes branches des transports et, le cas échéant, le lien existant entre cette consommation et les problèmes de sécurité. Cependant, le principe voulant que personne ne soit victime de discrimination dans le domaine de l'emploi sans motif valable continuera de prévaloir. Nous n'en déduirons pas : sauf dans des circonstances exceptionnelles, le lien logique qu'on peut établir entre un résultat positif et la diminution du rendement et le risque pour le public est trop ténu pour justifier la privation du droit essentiel au travail.

La mythologie canadienne s'est toujours distancée de la formule dite « du creuset » retenue aux États-Unis pour faire face aux différences culturelles. Selon le credo officiel, le Canada est né et s'est développé dans un esprit de pluralisme culturel dont le point culminant a été la politique et la *Loi sur le multiculturalisme*. Cette légende, séduisante et, à bien des égards, inspirante, ne résiste toutefois guère à l'examen minutieux de l'historien.

Les démons des préjugés raciaux et culturels n'ont jamais été ni officiellement ni officieusement exorcisés de notre société. Il se peut que nous ayons été, à l'occasion, un tout petit peu plus éclairés que nos voisins du Sud, mais notre passé regorge d'histoires de racisme et d'intolérance, dont il n'est d'ailleurs pas difficile de retrouver des traces dans nos quotidiens. Ce sont peut-être les aspects plus sensationnels de notre méfiance réciproque qui font les manchettes (membres de la GRC coiffés du turban, rassemblements de skinheads), mais il s'agit là sûrement de symptômes d'un phénomène plus profond et plus menaçant. Il est facile d'y percevoir le spectre de la hiérarchisation discriminatoire qui établit des distinctions entre les Canadiens et traite certains d'entre eux comme ne valant guère mieux que des étrangers dans leur propre pays.

lorsqu'ils prônent la mise en quarantaine des victimes du SIDA ou qu'ils interdisent à ces dernières de travailler dans les écoles ou garderie. Heureusement, le bon sens l'emporte généralement, du moins au Canada. Il reste qu'au dernier dénombrement, plus de douze pays exigeaient des touristes une preuve qu'ils étaient séronégatifs avant d'autoriser leur entrée. Selon le Centre de médecine, d'éthique et de droit de l'Université McGill, ces restrictions sont injustifiables et en soi inefficaces, sans compter qu'elles exposent les gens à une discrimination arbitraire. C'est un jugement avec lequel nous sommes entièrement d'accord.

DÉPISTAGE DES DROGUES

Dans sa politique sur le dépistage des drogues, la Commission établit clairement qu'il est contraire à la Loi de traiter défavorablement un employé ou un employé éventuel à cause des résultats d'un test de dépistage ou de son refus de subir un tel test. La Commission a déjà été saisie de plusieurs plaintes à ce sujet, mais aucune n'a encore été transférée par un tribunal des droits de la personne ou une cour de justice. Entre-temps, quelques entreprises, notamment dans le secteur des transports, ont instauré de vastes programmes de dépistage obligatoire, aux quels elles soumettent aussi bien les postulants à des emplois que les employés. Elles soutiennent que ces tests sont nécessaires pour des raisons de sécurité. Un groupe de travail du ministère des Transports étudie la question et devrait déposer son rapport sous peu.

Les enjeux sont considérables. Bien des spécialistes qui se sont penchés sur la question soutiennent que le dépistage est non seulement inutile, mais qu'il porte atteinte au droit à la vie privée. Nous admettons tous que l'alcoolisme est un fléau social, et que les personnes qui sont ivres au travail compromettent leur sécurité et celle d'autrui, surtout si elles doivent faire preuve d'une grande vigilance dans l'exercice de leurs fonctions. Cela dit, la société serait-elle prête à accepter un programme généralisé de dépistage obligatoire en vertu duquel quiconque aurait pris un verre dans les jours précédant le test ne pourrait être embauché ou perdrait son emploi? Nous ne le croyons pas. Pourtant, c'est précisément ce que s'approprient à faire certains employeurs à l'égard des personnes dont les résultats des tests révèlent qu'elles ont consommé récemment du cannabis, soit la vaste majorité de celles qui obtiennent des résultats positifs au dépistage.

Pour ce qui concerne les droits de la personne, il ne s'agit pas de se prononcer pour ou contre les drogues, mais bien de déterminer s'il existe un lien significatif entre un résultat positif au test et le rendement au travail. On croit à tort que toute utilisation d'une drogue illégale (l'alcool ne compte pas) représente une menace possible pour la sécurité du public. La décision prise par le gouvernement des États-Unis d'intensifier sa guerre contre les drogues en soumettant au

devraient pas être défavorisés par rapport aux autres Canadiens du seul fait qu'ils ont une déficience. Bref, les mesures fiscales devraient pleinement tenir compte des dépenses légitimes occasionnées par la déficience.

Bien qu'on puisse faire beaucoup pour permettre aux personnes handicapées d'entrer sur le marché du travail, certaines auront toujours besoin de prestations d'invalidité. Selon une étude menée en 1989 par l'Institut Roehrer, ces prestations créent en fait une « insécurité du revenu ». Les régimes d'assurance à grande échelle comme le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec et l'assurance-chômage prévoient le versement de prestations, y compris de prestations d'invalidité, proportionnelles au revenu tiré d'un emploi. La personne qui ne travaille pas n'y est donc pas admissible, et le travailleur occasionnel ou peu payé ne touche que des prestations peu élevées. Les Canadiens handicapés sont donc condamnés à bénéficier moins que les autres de ces programmes. En dernier recours, ils doivent s'en remettre à l'aide sociale. Malheureusement, ces prestations sont, elles aussi, terriblement insuffisantes, et leur mode de versement de nature à décourager les bénéficiaires à chercher du travail et à resserrer un peu plus sur eux l'état de la pauvreté institutionnelle.

LE SIDA : UNE MISE À JOUR

La Commission désapprouve toute forme de discrimination exercée contre les personnes séropositives ou sidatiques. Bien qu'elle n'ait reçu jusqu'à présent que peu de plaintes liées au SIDA, une première décision d'un tribunal lui a déjà donné entièrement raison. Le SIDA ne se transmet pas par simple contact et ne devrait donc aucunement limiter le droit de quiconque au travail et aux services disponibles.

Cela ne signifie pas que tous les Canadiens partagent ce point de vue et agissent en conséquence. En fait, la discrimination fondée sur le SIDA est largement répandue et bien alimentée par toutes sortes de fausses informations. Évidemment, il importe de rassurer les gens ordinaires qui craignent d'être exposés à la maladie. Ainsi, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est venu répondre à ce besoin en lançant une campagne de sensibilisation pour mieux faire comprendre le SIDA. La Commission continuera pour sa part à exhorter les Canadiens à la modération et à l'humanité et à faire appel à la vigilance de tous, afin de garantir le respect des droits de la personne dans ce climat de crainte.

Il arrive que des décisions soient prises davantage pour rassurer le public que sur la foi de preuves irréfutables. On peut comprendre que les décideurs souhaitent montrer qu'ils ont la situation bien en main. Parfois, cependant, ils ne font qu'exacerber un problème déjà pénible. Ils ont tendance à faire des coups d'éclat : c'est le cas, par exemple,

des mêmes droits. Cependant, en appliquant le principe de l'intégration, il ne faudrait pas en perdre de vue l'intention première : apprendre à accepter la vie telle qu'elle est, et à ne pas détourner les yeux de la réalité. Il va de soi que certains auront besoin de plus d'aide que d'autres et qu'il faudra la leur fournir, si nous voulons que l'intégration soit efficace.

Bien peu de Canadiens considèrent le fait de se déplacer comme un privilège. C'est pourtant le cas pour beaucoup de personnes handicapées; en effet, plus de 40 p. 100 des Canadiens handicapés qui ne sont pas retenus à domicile sont incapables d'utiliser les transports en commun, alors que 20 p. 100 environ le font avec difficulté. Certains transporteurs offrent un service parallèle, mais pas tous, et de ceux qui en ont besoin, tous ne peuvent en bénéficier. Le transport en commun se veut un moyen de déplacement abordable et pratique; bien des Canadiens handicapés ne peuvent toutefois pas en profiter. Ils font face à des difficultés énormes et doivent payer un prix exorbitant, simplement pour se rendre au travail. La situation est d'autant plus injuste qu'ils sont financièrement les plus démunis.

POUR QUE LE JEU EN VAILLE LA CHANDELLE

Dans notre société, il n'est pas rare de voir les gens se laisser guider par le principe de la rentabilité. Pour beaucoup de Canadiens handicapés capables et désireux de travailler, cependant, la question se résume à savoir ce que leur rapporte leur présence sur le marché du travail. Malheureusement, la réponse est souvent : pas assez pour faire leurs frais. Un sondage effectué en 1989 par l'Association canadienne des paraplégiques révèle qu'en Ontario, 80 p. 100 des personnes gravement handicapées qui étaient entrées sur le marché du travail en sont sorties. Ce n'est pas parce qu'elles n'aimaient pas leur travail ou qu'elles n'arrivaient pas à s'en tirer, mais surtout parce que financièrement, leur situation était intenable. Les personnes handicapées qui bénéficient de l'aide sociale s'exposent, en travaillant, à perdre l'aide financière qui leur est consentie pour payer leurs accompagnateurs et leurs frais médicaux. Ces suppléments ne sont pas un luxe; la personne handicapée en a absolument besoin pour fonctionner en milieu de travail.

Tout n'est cependant pas perdu. Ces dernières années, le ministère du Revenu national a instauré diverses mesures pour alléger le fardeau financier des personnes handicapées. Ainsi, il a institué un crédit d'impôt pour personnes handicapées; au moins une partie des frais associés aux soins d'accompagnement à temps partiel sera déductible, et la liste des déductions admissibles au titre du crédit pour frais médicaux a été allongée. Même si elles ne règlent pas tous les maux, ces mesures sont encourageantes. Dans sa réflexion sur la fiscalité, le gouvernement devrait adopter comme principe que les contribuables handicapés ne

personnes handicapées toute possibilité de faire leur part dans le monde du travail.

AMÉLIORATION DE L'ACCÈS

L'an dernier, nous avons insisté sur l'accessibilité limitée de la plupart des lieux publics pour bien montrer à quel point on s'était peu empressé de traduire dans les faits le principe de l'égalité. Nous avons promis d'examiner la situation de plus près. Aussi, à l'automne, avons-nous engagé quelques spécialistes de la conception architecturale sans obstacles pour trouver, de concert avec les personnes handicapées, des moyens de déterminer à quel point les immeubles publics satisfont à des normes acceptables et coordonner une enquête sur les établissements soumis à la réglementation fédérale. Ce travail est en cours.

Dans un premier temps, l'enquête portera sur un certain nombre d'établissements du secteur public : les centres d'emploi de la CEIC, les bureaux de la sécurité du revenu de Santé et Bien-être social, les centres d'impôt de Revenu Canada, les bureaux de la Commission de la fonction publique et, naturellement, nos propres bureaux régionaux. Nous avons ensuite l'intention d'englober le secteur privé : les banques, les bureaux de poste et les compagnies d'autobus interprovinciales. Notre but est de fournir des points de repère aux établissements concernés pour les aider à adopter des mesures systématiques afin de répondre aux besoins de leurs clients handicapés. Nous aurons donc besoin de la collaboration des administrateurs aussi bien que de celle des groupes de personnes handicapées, collaboration sur laquelle nous espérons pouvoir compter.

Il est généralement admis que le revenu d'une personne dépend pour une bonne part de son degré de scolarité. On ne devrait donc pas être étonné d'apprendre que les Canadiens handicapés sont beaucoup moins scolarisés que les autres adultes : en fait, ils sont trois fois plus nombreux que ces derniers à être susceptibles de n'avoir fait aucune étude secondaire. Il est vrai que la situation donne quelques signes d'amélioration, et malgré quelques exceptions qui ont défrayé la manchette, les enfants handicapés sont de plus en plus intégrés aux classes normales. Il est maintenant prouvé que dans un climat favorable, beaucoup peuvent apprendre et apprendre effectivement à vivre et à fonctionner dans la société. Malheureusement, on sait aussi maintenant que dans bien des cas, les enfants qui fréquentent des écoles spéciales ne parviennent jamais à acquérir les aptitudes nécessaires pour mener une vie autonome et productive.

La ségrégation peut se solder par le gaspillage d'une vie. En accentuant les différences, elle encourage des habitudes discriminatoires contraires à l'esprit de nos lois sur les droits de la personne, à savoir que nous sommes ou devrions tous bénéficier de la même dignité et

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous mentionnions que les personnes handicapées constituaient 1,6 p. 100 seulement de la main-d'œuvre réglementée par le gouvernement fédéral; un an plus tard, la situation reste pratiquement inchangée. Les plus récents rapports indiquent en effet que leur taux de représentation atteint maintenant 1,7 p. 100. Il n'y a pas que la représentation globale qui soit demeurée virtuellement stable; ainsi, les personnes handicapées demeurent sous-représentées dans tous les secteurs d'activité et catégories professionnelles. Il n'y a rien de très étonnant à cela, car il faudra du temps pour se défaire d'habitudes bien ancrées et de façons d'agir qui nient aux

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

problèmes qu'on leur a ainsi créés.

rendu beaucoup plus accessible aux voyageurs handicapés. Cependant, tous les autres problèmes n'ont pas été réglés de façon aussi satisfaisante. Il ne fait aucun doute que les guichets automatiques installés par les banques rendent service à la clientèle, et c'est ce qui a d'ailleurs incité la Société canadienne des postes à installer des super-boîtes et à accorder des franchises à des dépanneurs. Rien ne permet cependant de croire que dans un cas comme dans l'autre, on a suffisamment pris en considération les besoins des consommateurs handicapés.

REVEUE DE L'ANNÉE

la société dans son ensemble.

représentant les Métis et les Indiens non inscrits nous ont semblé particulièrement dures.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

L'absence de perspectives d'emploi pour les autochtones est une question qui ne cesse de préoccuper la Commission. La représentation des autochtones au sein de la main-d'œuvre visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ne s'améliore qu'à un rythme péniblement lent. De 1987 à 1988, elle ne s'est accrue que de 0,07 p. 100, passant de 0,66 p. 100 à 0,73 p. 100. À ce rythme là, il faudra encore vingt ans avant que l'emploi des autochtones atteigne même un taux de 2,1 p. 100, qui est celui de leur disponibilité actuelle dans la population active. Le nombre de femmes par rapport à l'ensemble des salariées autochtones a en fait diminué, mettant encore plus en évidence le double désavantage dont elles sont victimes. Étant donné que la main-d'œuvre autochtone est beaucoup plus jeune et s'accroît à un rythme beaucoup plus rapide que la population active en général, la lenteur des changements est encore plus inquiétante. Sans amélioration notable, les perspectives d'emploi des jeunes autochtones qui cherchent un premier travail ne sont en effet pas très bonnes.

L'ampleur des problèmes auxquels doivent faire face les autochtones du Canada suscite un sentiment de désespoir et d'impuissance chez de nombreux Canadiens, autochtones autant que non autochtones. Il n'y a pas lieu, car les autochtones, fiers de leur passé et la tête remplie de projets pour l'avenir, ont déjà entrepris avec beaucoup de clairvoyance et de détermination de nous montrer comment sortir de cette impasse historique. La question est de savoir si le Canada est disposé à suivre.

Bientôt prendra fin la Décennie des personnes handicapées proclamée par les Nations Unies. Depuis 1983, grâce à l'aide de groupes de défense qui représentent non seulement les personnes handicapées, mais sont dirigés par elles, nous connaissons beaucoup mieux les principaux sujets de préoccupation de cette catégorie de Canadiens. Cependant, pour assurer une autonomie véritable aux personnes handicapées, il faudra bien plus que reconnaître officiellement leur volonté et leur capacité de s'intégrer pleinement à la société. Il faudra aussi passer aux actes : changer d'attitudes; modifier les systèmes qui renforcent les stéréotypes; éliminer les obstacles physiques. Et encore, rien de tout cela ne suffira si nous n'éliminons pas également les effets des désavantages qu'ont toujours subis les personnes handicapées et qui les ont souvent privées du strict nécessaire pour mener une vie autonome, en toute dignité.

Les chiffres l'indiquent clairement. Une enquête menée après le dernier recensement révèle en effet que presque trois sur cinq Canadiens handicapés touchant un revenu personnel disposaient alors d'une

LES PERSONNES HANDICAPÉES : DE LA PAROLE AUX ACTES

Commission sont revenus régulièrement sur la nécessité d'assurer une meilleure représentation des autochtones au sein de leur effectif. Une stratégie est en train de s'affirmer qui orientera notre façon d'aborder la vaste gamme de questions autochtones dont la Commission est saisie, y compris la relation entre la *Loi sur les Indiens* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, l'acceptabilité de régimes d'emploi privilégiés dans le cas d'entreprises menées par et pour des communautés autochtones, et la façon de statuer sur les violations des droits de la personne qui pourraient survenir dans la sphère de compétence autochtone.

L'an dernier, la Commission a signalé avec inquiétude les sérieux problèmes auxquels devaient faire face les personnes, surtout des femmes, qui avaient retrouvé leur statut d'Indien par suite des modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* en vue d'y éliminer la discrimination fondée sur le sexe. La décision du gouvernement de fournir aux communautés indiennes des fonds additionnels pour les aider à réintégrer les personnes qui regagnent leurs rangs a été une mesure positive. La Commission n'est toutefois pas encore convaincue que les résultats dépasseront les problèmes sérieux causés par la réintégration, problèmes qu'en premier lieu le gouvernement a gravement sous-estimés. L'adoption de la nouvelle Stratégie canadienne de développement économique pour les autochtones promet d'être plus positive que les autres initiatives de ce genre. Cette stratégie, dont l'un des volets importants concerne le financement, oblige le gouvernement à assurer à long terme le soutien du développement économique des autochtones. Elle devrait beaucoup contribuer à améliorer les perspectives économiques des autochtones et leurs chances d'accéder à l'indépendance. Les possibilités de régler les revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon semblent un peu plus encourageantes qu'au cours des dernières années, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire avant de conclure des ententes définitives.

Par contraste, la décision de restreindre la croissance du financement accordé aux jeunes Indiens pour les aider à poursuivre leurs études postsecondaires nous a semblé peu réfléchie. Nous avons souligné à plusieurs reprises qu'étant donné l'importance de l'instruction et, plus particulièrement de l'enseignement technique et postsecondaire, ce serait à tout le moins manquer de vision que de ne pas garantir aux autochtones qui en ont la capacité toutes les chances possibles de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire. De même, la décision de réduire les ressources accordées au titre du Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives, qui assure un financement de base aux organisations autochtones, nous a paru malheureuse à une époque où les autochtones ont besoin, peut-être plus que jamais, de la force des organisations pour faire valoir leur point de vue. Les répercussions de ces mesures d'austérité sur les organisations

Pour sa part, la Commission essaie de jouer un rôle constructif en suscitant une nouvelle entente. Les commissaires et le personnel ont continué de se réunir avec les représentants des autochtones afin de discuter de leurs préoccupations. Nous avons également fait des observations à l'enquête sur l'administration de la justice en milieu autochtone, au Manitoba, de même que devant le groupe de travail sur les relations interraciales et la police en Ontario. Dans le cadre de leurs rencontres avec les chefs d'organisme et les sous-ministres, les représentants de la

d'importantes actions concrètes.

buer utilement à faire l'unanimité, sans servir de prétexte pour reporter le bilinguisme et le biculturalisme, il y a vingt-cinq ans, pourrait contribuer à la Commission royale d'enquête sur les problèmes, inspirée de celle de la Commission royale d'enquête sur ces problèmes, nous avons émis l'opinion que la tenue d'une enquête approfondie sur l'unanimité est à notre avis loin d'être faite. C'est pourquoi nous gouvernemen- » ou la « justice des autochtones », sur lesquels cise que de la portée de problèmes conceptuels tels que l'« autonomie générale; peut-être cela exigerait-il en outre une évaluation plus pré- Nous avons fait valoir que cela exigeait un engagement de portée véritable et une autosuffisance économique beaucoup plus grande. leurs comparatives autochtones une autonomie politique et culturelle l'engagement, de la part des Canadiens non autochtones, à assurer à n'en est pas absolument claire. Ce qui est clair, c'est qu'elle suppose Il est possible d'établir une nouvelle relation, même si la nature exacte

celui de nos relations avec les autochtones.

être accusés de ne pas nous acquitter de nos obligations, c'est bien devant la communauté internationale, un domaine où nous pouvons personne. S'il y a un domaine où le Canada n'a pas raison d'être fier tion. Ne nous y trompons pas : il s'agit là de problèmes de droits de la gagnés par l'impatience, l'impatience qui éclate parfois en confronta- pressions s'intensifient et les groupes eux-mêmes sont de plus en plus mettre à profit avec la collaboration des groupes d'autochtones. Les subissent les collectivités autochtones de l'ensemble du pays et les Le défi actuel est de savoir comment réagir aux changements que

RELÈVER LE DÉFI

loin d'égaliser celles de la société canadienne en général.

convenons, mais les conditions de vie des autochtones sont encore encore. Que les indicateurs sociaux se soient améliorés, nous en examiner de plus près les bouleversantes réalités qu'elles recouvrent gagnée n'a qu'à jeter un coup d'œil sur les statistiques ou, mieux, à front entendre leur voix. Mais quiconque pense que la bataille est ment s'améliorent; des dirigeants autochtones énergiques et éloquents quentent l'école plus longtemps; les conditions d'hygiène et de logement comme facteurs essentiels de fierté et d'autonomie; les enfants traditionnelles autochtones réaffirment leur culture et leurs traditions

Comme maints auteurs savants l'ont signalé, liberté et égalité ne sont nullement des synonymes d'une seule et même réalité : la liberté n'est pas toujours compatible avec l'égalité. Les intérêts individuels sont innombrables et séparés, mais tous les individus sont moralement égaux et ont également droit au même respect. Dans les sections qui suivent, nous essayons de montrer ce qu'il en a été concrètement de l'équilibre entre liberté et égalité en 1989, quels problèmes nous avons rencontrés, et ce que nous-mêmes ou d'autres faisons pour améliorer la situation.

Dans le rapport annuel de l'année dernière, nous avons qualifié de « tragédie nationale » la situation des autochtones du Canada. Nous ne voyons aucune raison de modifier ce jugement. En effet, les constatations que nous avons faites au cours de l'année, nos rencontres avec les parties intéressées et notre participation à diverses délibérations et enquêtes n'ont fait que renforcer cette conviction. Dans les années à venir, la mesure dans laquelle nous arriverons à forger une nouvelle association entre les autochtones et les autres Canadiens sera l'un des principaux révélateurs de notre engagement à l'égard de l'égalité et de notre capacité de bâtir un pays.

Dans l'imagination populaire, la relation entre autochtones et non-autochtones a toujours été vécue sous le signe de la domination des Blancs et de la subjugation ou de l'aliénation des autochtones. Il s'agit là d'une simplification excessive. Rappelons-nous qu'à l'arrivée des premiers Européens, l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud étaient parsemées de sociétés autochtones bien établies. Les explorateurs européens avaient besoin des autochtones. Les relations entre les deux groupes étaient, la plupart du temps, réciproquement avantageuses et, à bien des égards, plus égalitaires qu'elles ne le sont devenues par la suite. Certains colons et aventuriers ont peut-être ignoré ou rabaisé leur culture, leurs langues et leurs régimes politiques, mais les autochtones eux-mêmes ne doutaient nullement de ce qu'ils étaient et de ce qui leur appartenait.

Avec l'ampleur d'un vaste mouvement européen de colonisation, les autochtones devaient toutefois être confrontés à une nouvelle réalité plus dure. Ils ont été placés dans l'alternative suivante : ou bien se laisser « civiliser » et abandonner leur culture, ou bien céder la place à d'autres. Ainsi commença une longue période d'abus sociaux et économiques, dont les résultats sont évidents. Aujourd'hui, bon nombre des autochtones du Canada sont pris entre deux mondes : d'un côté, ils ont été exclus de la société majoritaire ou assujettis à ses règles; de l'autre, une bonne partie de l'infrastructure autochtone qui les soutenait par le passé n'existe plus.

Depuis quelques années, il y a tout lieu de croire que les autochtones commencent à retrouver un certain contrôle sur leur destinée. Les

nombre de groupes d'intérêt, de contribuer publiquement aux plus importants débats de l'heure dans le domaine des droits de la personne et de prévoir une manière intelligible et justifiable de répondre aux problèmes à caractère systémique par des recours du même ordre. Nous sommes toutefois convaincus que l'actuelle pénurie de ressources ne fait que souligner la logique de notre approche : maximiser les effets des gains réalisés sur certains points précis en essayant d'en répandre la bonne nouvelle, et encourager toutes les personnes concernées à en tenir compte d'une manière constructive dans leur comportement journalistique.

Mil neuf cent quatre-vingt-dix nous offre de quoi espérer et lutter : une loi révisée; un contrôle plus efficace de nos études de cas; quelque chose de concret à offrir comme résultat de nos initiatives dans le domaine de l'équité; et un travail plus actif mené avec la collaboration et pour le compte de l'ensemble des groupes et organismes de promotion des droits de la personne. Le premier pas dans cette direction consiste à mieux faire comprendre au public et au Parlement où nous en sommes. Tel est précisément l'objet du présent rapport.

Bien que cela ait paru clair à la Commission, certains ont exprimé l'avis que nos démarches témoignaient peut-être d'un excès de zèle. Pour parler franchement, certains ont semblé avoir l'impression que la Commission embêtait le monde en prenant son mandat parlementaire un peu trop au sérieux. Adoptant le point de vue contraire, d'autres ont fait valoir que la Loi n'était que du vent et la Commission, guère mieux qu'un tigre de papier. Il s'agit là toutefois de perceptions dont nous sommes disposés à nous accommoder, pourvu que la recherche des objectifs de l'équité en matière d'emploi se poursuive d'une manière honnête et sérieuse. D'importants principes de droits de la personne, de même que de grandes espérances populaires, sont en jeu dans ce texte de loi. C'est pourquoi il nous paraît important que la Commission, tout au moins, prenne ces principes pour argent comptant et favorise leur application par tous les moyens à sa disposition. Si le dispositif prévu par la Loi ne donne pas les résultats escomptés, ce ne sera pas parce que nous n'y aurons pas consacré le meilleur de nos énergies.

L'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes, connue plus familièrement sous le nom de parité salariale, est liée d'une manière privilégiée à l'équité en matière d'emploi. Les deux ont pour point de départ l'hypothèse voulant que la sous-représentation ou la sous-rémunération découle de pratiques qui, bien que neutres en apparence, ont des conséquences nettement discriminatoires. La lenteur avec laquelle l'administration fédérale a entrepris de corriger le parti pris contre les femmes dans son régime de rémunération est une autre raison qui fait que le public demeure sceptique à propos de toute la question de la parité salariale et de l'équité en matière d'emploi. L'interminable travail syndical-patronal d'échantillonnage d'évaluations de postes dans la fonction publique est finalement arrivé au point critique, mais après bientôt cinq ans, il est normal que le public commence à s'impatienter. La morale, comme pour bien des activités relatives aux droits de la personne, c'est que même les programmes élaborés avec les meilleures intentions ne fonctionnent pas tout seuls. Il faut quelque chose pour les faire fonctionner, et la Commission juge très important d'y voir.

C'est en termes utilitaires que s'exprime le mieux une bonne partie de ce que la Commission a essayé de faire en 1989 : les questions d'intérêt public couvertes par la notion de droits de la personne sont légion; les stratégies et les ressources à la disposition de la CCDP ne le sont pas. Cela signifie que nos efforts doivent porter là où ils seront le plus utiles au plus grand nombre. Il nous faut donc travailler le plus directement possible sur les comportements institutionnels et les attitudes collectives qui perpétuent les préjugés et la discrimination. La Commission a tenté, avec un certain succès, d'intensifier ses efforts pour accélérer le processus d'enquête, de se rapprocher du plus grand

long de l'année, débordant pratiquement le personnel supplémentaire venu nous prêter main forte avant qu'il fut bien rodé. Nous avons quand même été en mesure d'intensifier notre action sur plusieurs dossiers de taille. Le besoin grandissant d'apporter des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* a fait l'objet de discussions approfondies avec les représentants du gouvernement. Pour souligner l'importance de rapports plus étroits avec les groupes d'intérêt, nous avons prévu un certain nombre de rencontres publiques, entre autres, une réunion de la Commission au complet à Winnipeg en mai (la première du genre à se tenir en dehors de la Capitale depuis 1983) et un rassemblement d'envergure à Toronto. De plus, la Commission a opéré un net déplacement d'accent dans sa manière de donner suite aux plaintes; elle en a rejeté un moins grand nombre et a recouru davantage à la conciliation et à la constitution de tribunaux.

La promotion des objectifs de *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les initiatives connexes visant la fonction publique ont fait l'objet d'un traitement prioritaire à la Commission. La priorité accordée à ce secteur a été rentable, du moins en partie. Dix-sept des dix-neuf employeurs, visés par la Commission et dont l'effectif n'était pas représentatif des quatre groupes cibles (les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles), participent maintenant de façon active aux travaux d'analyse et de planification qui constituent la raison d'être de l'équité en matière d'emploi. Nous continuons d'espérer que les deux qui ne le font pas — la Société Radio-Canada et Bell Canada — se départiront de leur réserve; sinon, la Commission n'aura d'autre choix que de donner suite aux plaintes qu'elle a déposées contre ces organismes.

Tout le monde n'a pas accepté de gaieté de cœur que le mécanisme de réalisation de l'équité en matière d'emploi dans la sphère de compétence fédérale entraîne la participation active de la Commission canadienne des droits de la personne. Qu'il s'agisse de faire enquête sur des plaintes déposées par des tiers, de persuader des employeurs de collaborer à un examen conjoint ou, en désespoir de cause, de déposer ses propres plaintes, la Commission se laisse guider par l'idée que la recherche de l'équité en matière d'emploi doit d'abord être une initiative orientée vers l'action. Comme le signalait le ministre qui en a déposé le projet, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* prévoit des mesures pour obliger les employeurs à rendre publiquement compte des résultats de leurs pratiques d'emploi, des mesures pour permettre à la Commission des droits de la personne de s'acquitter de la totalité de son mandat, des mesures pour rendre obligatoire l'équité en matière d'emploi.

La Commission canadienne des droits de la personne n'est pas seule à constater que notre société est de plus en plus procédurière et encline à l'affrontement. Certains escarnouches du côté des droits protégés par la Charte ont aussi beaucoup retenu l'attention. D'ailleurs, il arrive même que la conséquence la plus frappante de nos réformes constitutionnelles, réelles ou projetées, semble être moins de créer un climat de collaboration que de multiplier les occasions de conflits. Telle est toute fois la société dans laquelle nous vivons, tel est le contexte social dans lequel la Commission doit renouveler son engagement à l'égard des droits de la personne.

Nous sommes convaincus, et nous ne nous en cachons pas, que l'avancement de la cause des droits de la personne au Canada repose au moins autant sur la promotion de la compréhension entre les gens et l'instauration d'un climat non discriminatoire que sur le fait de saisir l'appareil judiciaire d'actes discriminatoires précis. Certes, il n'est ni possible ni indiqué de renoncer au jeu d'attaques et de ripostes qu'est le traitement des plaintes individuelles comme moyen de faire progresser les principes des droits de la personne. Mais il ne s'agit pas là du seul moyen qui existe. La Commission doit faire en sorte que la réalisation concrète de sa mission de recherche de l'égalité soit généralement constructive ainsi que techniquement efficace.

Il suffit d'un rapide survol des événements qui ont touché la Commission en 1989 pour se rendre compte de la nécessité de mener la lutte en faveur de l'égalité contre ce vieil ennemi qui répond au nom d'intolérance. Les conflits raciaux et les cas de sexisme, d'abus de pouvoir et de marginalisation systématique des autochtones et des personnes handicapées ne sont peut-être pas plus fréquents que par le passé, mais le nombre d'enquêtes et de rapports témoignant de leur existence leur a conféré une importance morale qui présente un nouveau défi pour tous les organismes de défense des droits de la personne au Canada.

Si l'on fait abstraction des répercussions mondiales des événements de Chine et d'Europe de l'Est et même des manifestations périodiques du « meechisme », de l'éternel débat linguistique ou de la question de l'avortement, 1989 a été une année importante pour les droits de la personne au Canada. Les tribunaux ont rendu des décisions d'une portée considérable au sujet de l'exercice de fonctions de combat par les femmes et de la constitution de familles par des membres du même sexe, par exemple; l'opinion publique a été soumise à d'importants tests, notamment en ce qui concerne le port du turban dans la GRC et la poursuite de la controverse entourant le SIDA. Enfin, nous avons dû faire face à un certain nombre de problèmes pratiques en matière de discrimination systémique.

Pendant que la Commission tentait de tirer des leçons de certains de ces événements, sa charge de travail a continué de s'accroître tout au

traitement réservé aux femmes dans notre société. Cette réflexion a porté non seulement sur la discrimination ou le harcèlement sexuel en tant que problèmes à régler pour les défenseurs des droits de la personne, mais aussi sur les craintes et les appréhensions fondamentales qu'entretenaient les femmes de l'ensemble du pays. Il s'agit là de questions qui, de par leur nature, ne sont pas simples et exigeront, de la part des femmes et des hommes de bonne volonté, toute l'attention et la ténacité dont ils sont capables pour créer un climat de confiance et de respect mutuels, et ce, à des conditions qui ne supposent pas la question résolue en faveur d'un ensemble de valeurs plutôt que d'un autre.

Les problèmes profondément troublants de nos autochtones, que nous avons évoqués dans le rapport de l'an dernier, continuent de nous inquiéter. Dans un pays comme le Canada, suppose-t-on, il n'est sûrement pas possible qu'un groupe entier de personnes soit encore si loin, dans les années 1990, de jouir des avantages que d'autres tiennent pour acquis. Avec tout l'argent et les efforts que l'on consacre sans compter au problème, il devrait sûrement être possible de trouver une solution. Or, ici encore, il faut malheureusement admettre que le problème n'a pas été réglé et qu'il ne semble pas encore vraiment en voie de l'être.

Que dire de nos concitoyens oubliés qui sont atteints d'une forme ou d'une autre de déficience physique ou mentale ? Évidemment, nous avons mis sur pied un réseau de programmes d'aide sociale aussi efficaces, sinon plus, que ceux de la plupart des pays, mais avons-nous même commencé d'une manière ou d'une autre à nous attaquer au problème beaucoup plus difficile de l'intégration des personnes handicapées dans l'ensemble de la collectivité canadienne ? Après tout, nous sommes en 1990, et non pas en 1890 : l'expérience et la technologie de ces cent ans nous ouvrent des possibilités dont ne disposaient pas les générations antérieures, mais pour en tirer parti, il faudra que ceux et celles vers qui se tournent les personnes handicapées fassent preuve de beaucoup plus de détermination et de créativité.

Bref, à l'aube de cette nouvelle décennie, les défis ne manquent pas dans le domaine des droits de la personne, même pour des pays comme le nôtre. De plus, la gamme des demandes adressées aux pouvoirs publics demeure si étendue et les ressources disponibles pour y répondre si peu abondantes qu'il ne sera pas facile d'obtenir une participation de leur attention de façon prioritaire. Dès lors, le climat de travail des années 1990 ne sera pas de tout repos, et ce n'est qu'avec l'appui du Parlement et du public que des organismes comme le nôtre pourront même espérer avoir une performance raisonnable. Pour notre part, mes collègues et moi-même, nous espérons faire plus que cela.

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » affirme la Déclaration universelle des droits de l'homme en reprenant une formule tirée de la déclaration originale de 1789. Deux siècles plus tard, nous nous débattons encore avec les conséquences de cette proclamation sans précédent.

Nous partageons la joie suscitée par les événements extraordinaires d'Europe de l'Est. Leurs conséquences sont d'une grande portée pour les droits de la personne, particulièrement dans des pays dont nous recevons si rarement de bonnes nouvelles depuis plus de cinquante ans. Nous avons en outre des raisons d'être fiers de nos propres réalisations au cours de ce demi-siècle ainsi que du fait que le Canada s'intéresse autant et d'aussi près aux droits de la personne que n'importe quel pays au monde. En même temps, nous nous rendons compte de la honte de notre tendance à reprocher aux autres leurs points faibles si nous jetions un coup d'œil objectif sur la façon dont nous traitons réellement ceux et celles d'entre nous qui sont le moins en mesure de se défendre.

L'égalité des droits ne se ramène pas à traiter tout le monde de la même façon sans tenir compte de la situation de chacun. Cette vision essentiellement négative de l'égalité dissimule bien des formes de discrimination systémique profondément enracinées. Par exemple, on s'attend à ce que les femmes rivalisent et progressent exactement comme les hommes sur un marché du travail à prédominance masculine, tout en continuant à assumer pratiquement la totalité du fardeau de la maternité et de l'éducation des enfants, bien social dont bénéficient tous les Canadiens, hommes et femmes. Ou bien un régime d'imposition et d'aide sociale qui est conçu de manière à accorder un traitement égal à tout le monde et qui, par conséquent, ignore le droit des personnes handicapées de jouir de conditions leur permettant d'entrer vraiment en concurrence avec les autres sur le marché du travail. Ou encore l'existence de critères officiellement impartiaux d'accès au marché du travail qui sont constamment démentis par la participation réelle des minorités visibles et des autochtones.

Beaucoup font remarquer que le racisme flagrant est moins fréquent au Canada qu'il ne l'était, et je continue de souscrire à cette affirmation. Toutefois, le mouvement de mécontentement à l'égard des immigrants et des réfugiés qui, en soi, n'est peut-être pas exceptionnel, prend parfois une tournure que rien ne saurait rendre acceptable. En pareilles occasions, on se demande où se tiennent nos leaders politiques et nos promoteurs du multiculturalisme. Multiculturalisme est synonyme d'acceptation et de prise en compte des différences, et plus vite nous apprendrons que cela vaut pour chacun d'entre nous dans notre vécu quotidien, et non seulement pour les quelques notables présents sur la tribune des conférenciers le 1^{er} juillet, mieux ce sera.

Nous avons également eu l'occasion ces derniers mois de mener une réflexion plus attentive en même temps que plus pénible sur le

- Trois commissaires ont quitté leurs fonctions en 1989, à savoir :
Diane Boissinot, notaire de Montréal, qui a démissionné en juin pour devenir membre de l'Immigration et du statut de réfugié;
- William Kambeitz, avocat de Cranbrook (C.-B.), dont le mandat est arrivé à échéance en octobre; et
- Bhausahab Ubale, économiste-conseil de Toronto, dont le mandat a également expiré en octobre.

La professeure Donna Greschner enseigne à la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, se spécialisant dans les droits de la personne et le droit constitutionnel. Elle a été membre du Comité consultatif pour les études féminines canadiennes, présidente de la Section de recherche sur les études féminines à l'Université de la Saskatchewan ainsi que membre et conseillère juridique du Comité provincial sur l'accessibilité de la Saskatchewan. Elle continue de travailler pour de nombreux groupements de femmes à l'échelle régionale et nationale.

DONNA GRESCHNER COMMISSAIRE

Madame Dupuis, de Québec, est avocate et chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a œuvré au niveau des services sociaux, communautaires et de santé.

RENÉE DUPUIS COMMISSAIRE

COMMISSAIRES

MAXWELL VALDEN
PRÉSIDENT

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Valden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur avant de devenir sous-secrétaire d'Etat adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et en 1984, ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il a assumé la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne en 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
VICE-PRÉSIDENTE

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, M^{me} Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'Immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA

COMMISSAIRE

Monsieur Bhatia, comptable agréé et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg, a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association. Il y a dix ans, il fondait *Prairie Link*, journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et d'une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

WILLIAM COLLINS

COMMISSAIRE

Monsieur Collins, associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de St. John's, a rempli les fonctions de président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, de secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et de président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien.

MARY LOUISE DICKSON

COMMISSAIRE

Madame Dickson, c.r., qui exerce la profession d'avocate à l'étude McCarthy & McCarthy, est directrice de l'Association canadienne des paraplégiques. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et occupe maintenant le poste de présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.



Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1990

L'honorable Kim Campbell, C.P., députée

Ministre de la Justice

Chambre des communes

Ottawa (Ontario)

K1A 0A6

Madame la Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1989.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Maxwell Yalden

320, rue Queen ouest, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street West, Ottawa, Ontario K1A 1E1

caractères et en braille.

Le présent rapport est également disponible sur cassette, en gros

ISBN-0-662-57286-6

N° de cat. HR1-1989

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

ou la déficience. »

l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'indépendamment des considérations fondées sur la race, les obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

et en droits. »

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité



R A P P O R T
A N N U E L
1 9 8 9



R A P P O R T
A N N U E L
1 9 8 9

CA1
J720

- A56

N A D I A N H U M A N R I G H T S C O M M I S S I O N

A N N U A L
R E P O R T
1 . 9 . 9 . 0

AN ADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION

A N N U A L
R E P O R T
1 . 9 . 9 . 0



"All human beings are born free and equal in dignity and rights."

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

"Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted."

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1991

The Honourable Kim Campbell, P.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby transmit the 1990 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,



Maxwell Yalden

320 Queen Street West, Ottawa, Ontario K1A 1E1
320, rue Queen ouest, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

COMMISSION MEMBERS

MAXWELL YALDEN **Chief Commissioner**

After joining the Public Service in 1956, Mr. Yalden held a variety of positions in the Foreign Service and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, he began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984 and served in that capacity until becoming Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY **Deputy Chief Commissioner**

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner of the Commission in 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its deputy chairperson and in 1982 became chairperson of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA **Member**

Mr. Bhatia, a chartered accountant and founding member of the India Society of Winnipeg, was director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association. Ten years ago, he founded *Prairie Link*, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and a better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS **Member**

Mr. Collins is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He was formerly president of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON **Member**

Miss Dickson, Q.C., is a lawyer and partner with the Toronto firm of Dunbar, Sachs, Appell and a director of the Canadian Paraplegic Association. She has served as a member of the Ontario Advisory

Council on the Physically Handicapped and is now president of The Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS
Member

Mme Dupuis, of Quebec City, is a lawyer and lecturer in Administrative Law at l'École nationale d'administration publique of Quebec. She has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services.

ISABELLE IMPEY
Member

Mrs. Impey, a program co-ordinator for the Native Human Justice Centre at the Gabriel Dumont Centre in Prince Albert, Saskatchewan, has been a member of the Saskatchewan Human Rights Commission since 1988. Trained as a social worker, Mrs. Impey worked for the Prince Albert Tribal Council for five years until July 1990.

REGINALD STACKHOUSE
Member

Mr. Stackhouse is a professor at the University of Toronto's School of Theology and past principal of Wycliffe College. He served as Chairman of the House of Commons Standing Committee on Human Rights from 1986 to 1988 and has participated in several international human rights events including the Conference of Experts in Human Rights in 1985 and the United Nations Human Rights Commission in Geneva in 1987. He was a Canadian Representative to the U. N. General Assembly in 1986.

One member left the Commission during 1990. This was Ms. Donna Greschner, an associate professor at the University of Saskatchewan's College of Law, whose term ended in June.

PREFACE

"Reasonable Accommodation" is a fundamental principle in human rights law, and so it should be in practice.

We usually think of accommodation as an obligation to respect the rights of individuals to religious or other differences. Human rights tribunals and the courts have ruled frequently on the matter, and our Commission has argued vigorously for a broad and liberal interpretation of the concept. Last year was no exception, as the reader will see below.

But what of a wider, less legalistic sense of the term? What of one's responsibility to consider the interests of others, and indeed of society, and to accommodate oneself to them? As I write these few lines, looking back at 1990, I wonder how often Canadians have given a thought to others' problems, in the hurly-burly of protecting their own claims.

After all, without some sense of solidarity and mutual accommodation, the reciprocal pattern of rights and responsibilities which is the foundation of civilized societies cannot be maintained: a dog-eat-dog environment is one in which rights go to the wall. And if we are all so busy defending our own interests and those of our own constituency, do we have any time left for others?

The so-called single issue groups certainly have a right to promote their own members' entitlements first and foremost. Indeed, they have a duty to do so if we are not to be stuck with a set of rules that only accommodate the wishes of the strong. An open, democratic society *requires* a certain amount of pushing and shoving, and we need not be ashamed of it.

But the system simply does not work if the pursuit of one's own group's interests puts everything else in the shade. All racial and ethnic groups must be fully accepted and cherished as partners in Canadian society, for example, but we need to accept as well that aboriginal peoples have fundamental grievances, that disabled people are largely ignored by mainstream society, and that equality is still not within the reach of women. And even though the traditional majorities in this country know very well how to look out for themselves, an occasional bow in the direction of their history and customs would go a long way toward oiling the wheels of co-operation.

Just at year's end, one of our premier journalists rather aptly quoted V.S. Naipaul, who wrote of his ancestral home that "every group sought to separate its rage from the rage of other groups". We do not go that far, no doubt, but the point is not to compare our performance to that of others. We should instead ask ourselves whether, as one of

the richest and most highly developed lands, we are doing as well by *all* of our population as our *own* ideals and standards suggest we should. The answer is obvious: stamping on the Quebec flag, or running up the emblems of the Ku Klux Klan, or stoning defenceless Mohawks, or stirring up hatred against Jews do not make a pretty picture; and it is Canada we are talking about, not some remote corner of the globe.

We should also be able to go beyond self-flagellation about the past, or grumbling about "the government" and "the politicians", those favourite scapegoats. That there has been neglect of human rights issues by governments is an integral part of the message of this Report, but the sins we identify are more of omission than commission, more a result of conflicts with other priorities than a simple refusal to give any attention to equality rights.

Which brings me back to the importance of a forceful and sustained effort to influence those priorities and to ensure that human rights considerations are not forgotten. From there, it is only a short step to the recognition that solidarity and accommodation are essential. We each of us have our rights, to be sure, but each of us shares an interest in the commonweal.

If our Commission can help in reinforcing that equilibrium while advancing the cause of those who are less able to do so for themselves, we will, I think, have some cause for modest satisfaction in 1991.

M.F.Y.

TABLE OF CONTENTS

PREFACE	7
---------	---

THE ROLE OF THE COMMISSION	11
AN ACT OF FAITH	11
MAKING IT WORK	12
A VISION OF EQUITY	13

ISSUES IN HUMAN RIGHTS	15
ABORIGINAL PEOPLES	15
Our Common Home	
A New Commitment	
Representation In Employment	
DISABILITY	21
Opening Doors	
All Aboard?	
Economic Integration	
Representation In Employment	
Mental Disability	
Drug Testing	
Aids	
RACE, ORIGIN AND RELIGION	28
Immigration	
Police-minority Relations	
Representation In Employment	
SEX	32
Sexual Harassment	
Economic Equality	
Women In The Work Force	
AGE: A STATE OF MIND	37
Commission Settlements	
Mandatory Retirement	

EQUITY AT WORK	41
EMPLOYMENT EQUITY	41
The Results Of The Act	
The View From The Commission	
Looking Ahead	
EQUAL PAY	48
CASE WORK	51
THE SUPREME COURT OF CANADA	51
A QUESTION OF ORIENTATION	53
RESOLUTION OF COMPLAINTS	56
Race, Colour, National Or Ethnic Origin	
Age	
Sex And Sexual Harassment	
Marital Status, Family Status	
Disability	
REMEDIES	63
JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS	65
THE COMMISSION AT WORK	71
Investigating Complaints	
The Larger Picture	
Spreading The Word	
REGIONAL HIGHLIGHTS	75
FINANCIAL REPORT	79
APPENDICES	81
APPENDIX I - RECOMMENDED AMENDMENTS	82
APPENDIX II - TABLES	89
APPENDIX III - ORGANIZATION	94

THE ROLE OF THE COMMISSION

Canada has been in the vanguard of those countries that have put institutional flesh on the bare bones of their international commitments on human rights. Beyond the rhetoric of rights, we have established legislative and administrative institutions that are supposed to keep the wolves of intolerance and discrimination from our door. The conventional wisdom is that they act as a collective good conscience to the nation, perhaps regarded as excessive do-gooders from time to time, but on the whole, welcome to do their thing.

All that is doubtless to our credit. So when faced with a headline like "U. N. group slams Canada for record on human rights", Canadians may not only feel a mite aggrieved, they also have a right to wonder whether these same agencies have been doing everything in their power to keep the national record in decent shape. So far as the Canadian Human Rights Commission is concerned, the question of greatest interest must always be: what does "everything in their power" really mean, and how are we to know whether we are doing what the public expects of us?

The Commission tries to avoid being typecast as no more than a complaints machine whose sole preoccupation is its inexhaustible caseload. Important as it is to try to resolve individual human rights disputes, it is clear that the Canadian Human Rights Act also intends the Commission to bestir itself in every reasonable way to remove all types of discrimination and obstacles to equal opportunity in the federal domain. The pursuit of equality in that broader sense remained the guiding principle behind our actions in 1990. We therefore hope that this Report will reflect a judicious balance among the goals of:

- focusing public attention on fundamental human rights issues;
- ensuring that systemic initiatives like employment and pay equity actually deliver on their legislative promises; and
- managing our caseload so as not only to improve statistical efficiencies but also to broaden the benefits of the remedies obtained.

AN ACT OF FAITH

As of this writing, the Government has still not introduced amendments to the Canadian Human Rights Act. (Our own proposals are included in Appendix I.) To say that this is disappointing, after five years of waiting, is an abuse of understatement. We know well enough that there are limits to the extent to which one can legislate standards of civilization and fairness. But it is no less true that a neglected law betrays the mood of the legislator and may set a tone for negligence elsewhere. One result in the present case has been to hand the initiative to the Supreme Court, which, on the whole, continues to

interpret both the Charter of Rights and Freedoms and the provisions of our human rights laws with a constructive and contemporary eye.

We appreciate that some of the proposed amendments now on the table are controversial. It is no secret, for instance, that many Canadians harbour an aversion to offering the protection of the Act against discrimination based on sexual orientation. Personal morality aside, we have to say very openly and directly that, strictly from a human rights standpoint, this attitude is misguided; it is simply unacceptable in a democratic country that individuals should be denied services or employment on that ground. We realize, of course, that the Government has some mixed constituencies to reckon with, but we also believe it has a clear duty to provide protection to *all* victims of discrimination.

MAKING IT WORK

The nature of the complaints that are brought before the Commission does not change radically from year to year. The numbers continue to grow (about ten percent in 1990), but the same grounds predominate, and the same or similar issues surface with distressing regularity: persistent disregard for both the needs and abilities of disabled people; racial and sexual discrimination or harassment; and the familiar question whether age, origin or family status was or was not a critical factor in denying a service or a job opportunity.

There are at least three aspects to the Commission's case work, and we must constantly try to keep a proper balance among them. For most individual complainants nothing is more important than to have what they see as a discriminatory wrong put right, preferably in short order. It is an observable law of human rights work that the more formal the process becomes, the longer any resolution, good or bad, will take. As a result, it is not simply the pressure of ever-increasing numbers that has persuaded us to offer complainants and respondents an early-resolution option; it is also a belief that a prompt — if sometimes less than perfect — settlement can help spread the spirit of non-discrimination at least as well as a lengthy and often disappointing slog through the investigation and tribunal process.

We can also exercise more control over our case work by grouping complaints, particularly when there are many, and on similar grounds, against a few key respondents. The object is to identify their common features and to go for a more comprehensive settlement rather than a case-by-case process of attrition. One such constellation of issues concerns the way Canadian Armed Forces medical standards are applied to both members and recruits who have varying degrees of disability. In light of the numbers involved (over 100 cases at present), it is manifestly in the public interest for both sides in this far-reaching issue to define, clarify and, one hopes, resolve the basic points in dispute. We are happy to report that the Armed Forces appear to share

the view of the need to rationalize an otherwise unacceptably time-consuming process.

It is, in our mind at least, only a small step from this kind of co-operative case-review approach to action research to determine the accessibility of public premises for disabled people, or to a Commission-initiated review of some particular aspect of employment equity. We have long expressed our view that the Act needs to be bolstered to make it unequivocally clear that the Commission will deal with systemic problems in a systemic way. The advent of the Employment Equity Act and the continuing evolution of the equal wages dossier have only reinforced the need to move beyond the fire-fighting approach into the realm of fire prevention.

A VISION OF EQUITY

Human rights law, be it international or domestic, is inspired by a belief, not only that human beings are "born equal in their rights", but also that they have an equal and inherent right to be dealt with fairly and without prejudice. We may not always be able to say what such universal equity would look like if it ever came to pass, but we do have a strong intuitive sense of what is *inequitable*. It takes no great nose for inequity, for instance, to recognize that the difference between the haves and have-nots is not simply a matter of talent; on the contrary, it correlates quite palpably, and negatively, with other accidents of birth like sex, pigmentation or physical well-being.

It would therefore be more than a sin of omission for a human rights body to take no more account of this than by continuing to nibble away at individual cases in the hope they may have some exemplary impact. What is called for is a clearer and more sustained advocacy role. A persistent pattern of complaints may mean that people are more aware of their rights and more interested in asserting them; it also suggests, however, that the underlying discriminatory attitudes are slow to respond to legal penalties. As a result, it seems to us entirely consistent with our mandate to offer constructive criticism from the human rights perspective, be it on aboriginal self-government or public service pension benefits; to deal broadly with plans to make offices in the federal sphere fully accessible; or to use a systems review approach to achieving employment equity with dozens of this country's largest employers. In taking this more active and productive stance, our convictions are not only borne out by the essentially purposive nature of the Act, they are supported by the general thrust of judicial decision-making in this area, and reinforced by the public response, particularly from those groups and individuals who bring us their broader problems because they have despaired of getting satisfaction elsewhere. The Commission will, as we said at the beginning, continue to do everything in its power to use its resources effectively to achieve the greatest possible number of human rights objectives within the federal sphere.

ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES

The temptation to write an instant history of last summer's events at Oka is well worth resisting. As we go to press, no official inquiry into what happened has yet been completed, and there are many competing versions of what went on. At all events, the public was undoubtedly left with a strong impression, well-founded or not, that it was an extreme manifestation of a relationship between governments and aboriginal peoples that had been turning increasingly sour but that, at bottom, had never been what it ought to be. On the positive side — if anything positive can come from such a tense and violent confrontation — the public attention given to aboriginal affairs was probably helpful in bringing Canadians to realize the extent of the problem.

Equally worth resisting is the temptation to prescribe simplistic nostrums for the host of complex problems facing aboriginal Canadians. To attribute the failure to deliver on claims resolution, self-government and other issues simply to a lack of government will would be unfair. Native groups in Canada are enormously diverse, and their aspirations are not all of one piece. Not only are there differences in culture, language and traditions, there are also great variations in the size of aboriginal communities, as well as in their relative isolation from urban centres and their capacity for economic and social development. Solutions welcomed by some may be shunned by others. Add to this the fact that the issues under negotiation are rightly seen by many communities as fundamental to their very existence, and it is not entirely surprising that the work of resolving them is often convoluted and difficult.

Nevertheless, and especially from the perspective of the 500th anniversary of the first permanent contacts between aboriginal peoples and Europeans in the Americas, the persistent delay in settling land claims and defining a meaningful right to native self-government seems particularly ironic. It is certainly not unreasonable to ask ourselves whether there is not a better way to deal with these long festering issues.

Take, for example, the attitude toward aboriginal self-government. The negotiations that are going on at present are primarily focused on the delegation of municipal-type powers to local communities. A second arm of this policy, the entrenchment of the right of self-government in the Constitution, would allow communities, if they wished, to make broader and more innovative changes in their systems of governance and would give such systems the added weight of constitutional sanction. But this aspect of the question is to all intents and purposes stalled at the starting line. Despite repeated attempts to achieve consensus, some fundamental differences of view have so far prevented any meaningful discussions on entrenchment. For many

communities, true self-government will not be achieved until this essentially political logjam is cleared.

OUR COMMON HOME

That these constitutional and legal questions are much more than academic was again borne out in 1990. The blighted lives on too many reserves across Canada not only received more attention in Canadian media, they also gained us some notoriety abroad. Our "Third World", as these native communities have come to be known, is a reminder of the price that aboriginal peoples continue to pay for a historic lack of imagination and for policies that for generations fostered economic dependence rather than autonomy and self-reliance.

Despite recent improvements, the facts about on-reserve health, employment and education still add up to an indictment of Canada's professed commitment to equality and justice. And for aboriginal people off-reserve, the situation is not significantly better. In addition to facing the prospect of discrimination in every walk of life, they often gravitate to urban ghettos where poverty is virtually endemic. Testimony before an Alberta task force looking at the relationship between Indian and Métis people and the province's legal system has confirmed what many had long suspected, that mistreatment of natives by the courts, prisons and police was and is commonplace. Judging by testimony before similar inquiries in Nova Scotia, Manitoba and Ontario, the mistreatment of aboriginal people by law enforcement authorities in Canada is disquietingly widespread.

Behind these all-encompassing conceptual and social grievances lie any number of specific instances in which one or several groups of native Canadians believe that their treatment by the white of authorities has been palpably paternalistic, if not downright racist, in its assumptions about their inherent human dignity and right to determine their own destiny. Several such matters were raised with the Commission in 1990, and it may be worthwhile to take a closer look at them.

From the 1950s to the early 1970s, a substantial number of native children were given for adoption to non-native parents, both in Canada and elsewhere, essentially because non-native authorities, federal as well as provincial, judged their biological parents to be incapable of providing for them. However well-intentioned such programs may have been, they betray an authoritarian view of the relationship between governments and natives and have left a legacy of social and cultural disruption which can never be completely repaired. The Commission is trying to support the efforts of the Assembly of Manitoba Chiefs to establish a system whereby native adoptees may be identified and reunited with their biological families or reintegrated into native communities if all parties wish it so. Present confidentiality

restrictions may have to be changed to make that possible, and a stronger line from the Federal Government would not come amiss.

The disruptions caused by low-level military flights over lands in Labrador that are used by Innu and other aboriginal groups raise similar issues. The environmental and cultural impacts of the flights were the subject of a judgement by Justice Barbara Reed of the Federal Court earlier this year, and the extent to which the Department of National Defence carried out adequate studies of these matters is under review.

So, too, is the much larger question of overlapping aboriginal land claims to an even more substantial area of northern Quebec and Labrador than is directly affected by the flights. In the circumstances, calculations to determine whether the human and environmental consequences of these flights are or could be offset by economic benefits to the region and its inhabitants are inevitably clouded by the effects of the Government of Canada's assumed right to decide some years ago what should or should not be done in what, from the native standpoint, was their territory.

The Parliamentary Standing Committee on Aboriginal Affairs recommended last June that the Inuit who were relocated north to Grise Fiord and Resolute Bay (North West Territories) in the 1950s from what is now Inukjuak (Quebec) be compensated for the hardships that they suffered in that process, and that their contribution to Canada's sovereignty in the far north be acknowledged. These recommendations were rejected by the Government on the grounds that the relocation was intended to benefit the families concerned and was not primarily aimed at establishing Canadian sovereignty in the Arctic.

Given the passage of years and the radically different views of what happened, it may never be possible completely to determine the rights and wrongs of this affair, but it is clear to us from our contacts with Inuit leaders and those involved in the relocation that the suffering was genuine, and that the whole incident bespeaks a time when white government thought it knew best what was good for native people, and decisions were generally taken on that basis. People may be reluctant to do penance for suspected sins of the past, but a more gracious acknowledgement of this country's debts to its aboriginal peoples, and specifically of the role of the Inuit in reinforcing Canada's presence in the Arctic, should hardly stick in our throats.

Yet another example of this phenomenon which has been brought to our attention by aboriginal leaders concerns the story of thousands of young native Canadians, over a period of several decades, who were obliged to attend residential schools. There can be little question that this program was quite consciously assimilationist, and that for many the result was a conflict with their own cultural traditions which has profoundly affected the people involved. With the benefit of hindsight,

it is easy to see how misguided were the high-thinking missionary assumptions of the time, and how much they were premised on a certain racial paternalism that treated native peoples as accidental actors in the white man's play. When it comes to making good such wrongs, it seems to us that there are at least three essential components: that the record should show a public acknowledgement that such things were done; that today's education programs should stress the need to restore and revitalize native languages and culture; and that there should be a deliberate and constructive effort to put our future relations on an entirely different footing.

A NEW COMMITMENT

The Commission has no doubt that the reforms in aboriginal policy which the Government has recently initiated or announced stem from a willingness to try to meet the challenge of redefining our relationship with the aboriginal peoples. These changes must, however, be the beginning of a fundamental process of structural reform. The mechanism for settling comprehensive land claims — those involving historic rights that were never surrendered — exemplifies the challenges ahead. It is generally acknowledged that current negotiations are so tortuous that, with the best will in the world, it is hard to see how outstanding claims will be resolved until well into the next century.

Here again, a central difficulty is that both the rules of the game and the negotiating context are controlled by the Government. Having dealt less than fairly with them in the past, it now behoves non-aboriginal Canadians to be particularly careful to see that aboriginal people are full partners in today's negotiations. Especially problematic has been the insistence that agreements on land settlements require aboriginal claimants to "release and surrender...their aboriginal claims, rights, title and interest" in return for certain defined rights and benefits provided by claims agreements. A workable balance between the understandable desire of claimants to preserve rights which they see as fundamental and the desire of the Government to clarify the status of land under claim in a definitive way has been difficult to find. At least one claim negotiation, which only months ago seemed to be all but finalized, now appears to have faltered on just this point. As for claims arising from the alleged breach of existing treaty obligations — "specific claims" — the backlog of unresolved cases is troubling and the system suffers from the fundamental weakness that Government is judge and advocate all rolled into one. We understand, however, that a new round of consultations with native leaders is underway, which we must hope will result in a more acceptable process.

In light of the enduring power of aboriginal rights that the Supreme Court of Canada recognized in the *Sparrow* decision last May, a more sensitive and flexible approach is required, one that both takes account

of aboriginal peoples' relationship to the land and at the same time allows for clear and practical rules of cohabitation between native and non-native Canadians. This will not be easy to arrive at, but at least we can say that both groups now seem anxious to find some solid ground of legal certainty.

Unfortunately, the present cornerstone of much of the Federal Government's relationship with Indian people is that anachronism, the Indian Act. First promulgated in 1876, it harkens back to an age when official condescension toward peoples who had been colonized was commonplace. The Act circumscribes almost every aspect of community and individual life in Canada's 600 reserve communities, prescribing how to deal with everything from private wills and estates to the management of band owned lands and monies.

Perhaps most disturbing of all is the inordinate power it gives to the Minister of Indian Affairs. The Act is replete with the phrase "the Minister may", while there is virtually no mention of what individuals and communities are authorized to do to manage their own affairs. Even band councils, which in practice increasingly administer Indian communities, are, in law, to an astonishing degree still the creatures of the Department of Indian Affairs. The Department not only has the authority to override council by-laws, it regularly does so, and progress towards greater self-sufficiency has had to be accomplished by circumventing barriers created by an outdated law. The Government's latest initiative to overhaul the Act in consultation with Indian communities is not the first of its kind, but is none the less welcome. The Commission recognizes at the same time that there may well be a need for transitional provisions to protect those communities who are cautious about giving up a known regime for something less predictable.

A crucial part of the paraphernalia that accompanies the Indian Act is the Department of Indian Affairs. There should be no question here of bureaucrat bashing. Departmental officials doubtless pursue their duties as well as anyone, but the Department has been condemned since its inception to a tutelary attitude that, at least in the eyes of many aboriginal communities, often effectively prevents it from acting in concert with native peoples. Instead, it has the thankless role of flak-catcher and public whipping boy. The Commission called publicly last November for the Act and the Department to be replaced by new legislation and a substantially new agency for aboriginal-federal relations that would treat with native peoples on a basis of equality. We also recommended that effective aboriginal self-government be pursued on a priority basis. This clearly will not happen in the twinkling of an eye, but all the indications are that happen it must. To deny meaningful native self-government is compatible neither with our domestic nor international human rights obligations.

In defining the terms of a new relationship between Canada and the aboriginal peoples, not least with regard to questions underlying land claims and self-government, the Commission has previously suggested that a Royal Commission could play a useful role. We take this opportunity to reiterate that proposal. Such a commission would be neither a stalling mechanism nor a machine for producing ready-made answers to the many problems to be resolved. It would, however, educate Canadians in the extent and complexity of those problems and help to provide a basis for all parties to go beyond rhetorical common places. After all, the Government offered just such an inquiry to aboriginal leaders in the midst of last summer's Meech Lake negotiations. There is no reason to believe that the situation has since improved so dramatically that it is no longer warranted.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The gains made by aboriginal people toward employment equity are among the most meagre for all the disadvantaged groups. In 1989, 1.8 percent of employees in the federal Public Service were aboriginal — a 0.1 percent change from 1988 — and many of them were concentrated in the lower and middle ranks of the Department of Indian and Northern Affairs. For companies falling under the Employment Equity Act, native representation remains even lower: 0.79 percent in 1989, up from 0.71 percent the previous year, compared with an availability figure of 2.1 percent.

In the justice system, in the education field and in the higher ranks of government and business, aboriginal people are almost entirely absent. More sustained and specific action is required to correct this if the face of Canada in those important sectors is to be more honestly reflective of our aboriginal heritage.

In 1990, the Commission adopted an aboriginal employment policy that recognizes the right of band councils and native enterprises to hire and promote aboriginal individuals on a preferential basis. The policy is premised on the particular situation of socio-economic disadvantage that native Canadians have to face as well as on their unique political and constitutional status.

Because it has seemed to the Commission that, over all, the most serious human rights problem facing Canadians is that of our aboriginal peoples, we have made it a major focus of our daily work and have tried as well to strengthen our relations with native communities. As a result, Commissioners have appeared before public inquiries and participated in various meetings on aboriginal policy, native self-government and police-native relations. Throughout, it has been our purpose to direct public attention to ways in which progress can be made: acknowledging wrongs of the past while looking toward a more productive future; stepping up the provision of immediate remedies;

and revising the approach to native concerns so as to provide for a framework of co-operation on the basis of equality.

DISABILITY

The equal treatment of persons with disabilities is a constitutional and legal right, not a privilege. Despite this, it is sometimes difficult, in practice, to convince the general public, and more particularly those who are in a position to bring about changes, that disabled people should have an equal chance with everyone else. Too often, a call for improvements is heard as a plea for special favours, and concessions are offered as acts of charity rather than a straightforward human right. There are, nonetheless, some signs that the recognition and enjoyment of this right are at last becoming a reality. The Department of National Revenue has agreed to produce tax information and forms in braille and other alternate media. The Employment and Immigration Commission has put in place several programs to help disabled persons find employment. The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission has licensed a new National Broadcast Reading Service. And, as a one-year demonstration project, the Air Transportation Association of Canada has agreed to provide braille and large print safety cards to blind and vision-impaired air passengers. All these and other initiatives reflect a practical commitment to equality of opportunity and are a welcome indication of better things to come for disabled people. There is also ample evidence, however, that much remains to be done.

OPENING DOORS

Last year we reported our intention to see how well certain federal departments were meeting the needs of their disabled clientele by surveying some of their facilities. Public Service Commission regional offices, Employment and Immigration Commission employment centres, Health and Welfare pension offices and Taxation centres were included because of their frequent contacts with the public. Our own regional offices were added so as not to let the critics escape examination.

The idea was to measure these agencies against accessibility standards that offer comprehensive guidance on how to meet the needs of all disability groups. The new Canadian Standards Association norms go well beyond questions of ramps and door size, important as these may be, to look as well at issues of concern to the blind and visually impaired and to the deaf and hard-of-hearing. In short, they provide a reasonable, state-of-the-art proxy for equality of access for disabled people.

Given that the standards were not officially in effect when we checked the thirty-two selected offices, it was hardly to be expected that they would fully measure up. What was surprising was the fact that, in many cases, they failed to meet earlier Public Works standards that had

been in operation since 1985. Many had washrooms that could not be used by people in wheelchairs, for example, or obstructions in hallways that posed safety risks for the blind or visually impaired. As a way of establishing a benchmark that departments can use to correct their shortcomings, the survey, small though it was, showed just how easy it is to assume that performance automatically follows policy.

This applies as much if not more to Canadian Human Rights Commission offices; our own facilities were anything but a model of excellence. And if, like the other organizations involved, we could argue that the Department of Public Works was responsible for the leasing arrangements, in practice — and in the eyes of the public — we must accept a good part of the blame. Our response was immediate: we set out to bring our offices into line with the new standards as quickly as possible, or failing that, to move to more acceptable premises. This is not a process that can be accomplished overnight, but we have developed a plan that will see that it is done. The other organizations involved are taking a similar line.

An encouraging new Treasury Board policy on accessibility requires departments to submit plans on how they intend to make their facilities usable by the disabled public over the next five years. We also take heart from the success that Public Works has had in obtaining significant new funds for this purpose. Our sense is that managers will be paying closer attention to this issue from now on, and this in itself is a significant step forward. The Commission will be following up closely to see that this attention translates into meaningful action.

While we continue to believe that the best approach in this instance is co-operation rather than confrontation, it must be plain that adapting buildings to make them usable by the disabled public is not an act of official benevolence but a legal requirement to remove systemic barriers. As such, it requires continuing and concerted government attention. Nor does our own involvement end with the survey of a handful of federal buildings; a second phase of our access program is under way and will involve reviewing about fifty banks and postal outlets.

In 1990, we also examined the availability of public telephone services to the deaf and hard-of-hearing and of public information in a format suitable for the blind and visually impaired. We began by checking federal departments and agencies to see whether telecommunication devices for the deaf (TDDs) were available and working. A similar study conducted by the Canadian Coordinating Council on Deafness in 1988 had found that 85 percent of the calls to federal departments went unanswered. This led Treasury Board to write to departments reminding them to maintain TDDs, to train personnel on how to use them and to advertise their availability. One might have expected this initiative to change the situation substantially, but preliminary findings were mixed. The situation had improved: thirty percent of our TDD

calls were answered promptly and another twenty percent were answered within three attempts to place the call. However, an unacceptable number of phone units either did not work or were not answered. And on some occasions it was clear that the employee who answered the TDD unit was uncertain how it worked. It will take more than a reminder note from Treasury Board to ensure departments have the right equipment and know how to use it.

As for the availability of public documents in alternate formats, we were more than disappointed to find that few departments have given any thought whatever to the issue. Since only four of forty-eight departments surveyed had a policy on producing such publications, and only twelve had included the possibility of doing so in their annual plans, it is not surprising that only twenty had produced even one publication of this type, ever. This is hardly an inspired performance, especially since the Treasury Board directed all departments, in 1982, to set aside a fixed percentage of their total publicity and information budget for the provision of pamphlets and publications in alternate formats. Even worse, this directive was publicly cited in 1982, 1983 and 1987 as proof that the Government had fully responded to a 1981 recommendation of a Special Parliamentary Committee report on obstacles to equality faced by disabled persons in Canada.

ALL ABOARD?

Transportation is a perpetual concern for people with disabilities and, once again, the performance of public and para-public bodies is a mixed bag. This was a point we tried to make in a submission to the Royal Commission on National Passenger Transportation in November. In particular, we emphasized that the right of the disabled passenger to decide whether an attendant is needed, the right of a person requiring an attendant to have both travel for a single fare, the right to equality of access, and the right of the disabled passenger to determine what unavoidable personal risks will be assumed had all been recognized as cornerstones of accessibility.

Action on these fronts has not been swift. Nonetheless, there were signs of progress by the end of the year. In October, the National Transportation Agency initiated an inquiry into whether the policies of Canadian air carriers constitute obstacles to the mobility of disabled persons. In November, the Agency submitted regulations which will allow an assistant to a person with a disability to travel free, and a disabled person who requires an additional seat to fly at no extra cost. This is a welcome development, and we must hope that there are more to come.

ECONOMIC INTEGRATION

Last year we reported some of the difficulties people with disabilities have in taking their place in the work force, and the problems which confront them when they do. The Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons undertook a complete examination of this question in 1990 and tabled a special report, *A Consensus for Action*, in the House last June. It noted the many Parliamentary reports that have urged government action on this issue, among them: the *Obstacles* report (1981), the *Equality for All* report (1985) and the *Challenge* report (1988). It was a frequent source of comment at Committee hearings that many of the problems persisted in spite of parliamentary recommendations and official promises to act. This latest report therefore called for a more effective mechanism to monitor, advocate and co-ordinate efforts on behalf of disabled persons; a comprehensive review and reform of legislation and regulations; and an audit of the Federal Public Service's employment equity program from this perspective.

These are all measures which the Commission would endorse. Unfortunately, the Government's response to the report was not encouraging. Behind such rhetorical flourishes as "the Government of Canada reaffirms its responsibility to take the lead", there appears to be little by way of practical commitment. In an unprecedented move, the Committee issued a statement that its recommendations had "been met with extremely vague commitments that amount to a continuation and enhancement of the status quo". It called on the Government to look at its recommendations again and provide clear, complete and concrete responses.

Policy makers must understand that the effort to ensure equality for persons with disabilities has to be pursued on many fronts. The Americans with Disabilities Act, 1990, goes a long way in that direction by setting out standards for equal treatment in areas as varied as education, transportation and public accommodation, along with time frames for reaching them. Because of its concrete and systematic approach, the Act is seen by several disability groups as an example of what might be done in Canada.

The Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped and the Canadian Disability Rights Council, for example, are suggesting omnibus legislation that would, among other things, amend the Human Rights Act to require reasonable accommodation, change the Broadcasting Act to require captioning as a condition of licensing, ensure that the Elections Act requires all polling stations to be fully accessible, and update the Income Tax Act to provide a refundable tax credit to disabled persons. These recommendations are not new; nor are they particularly controversial. The idea of developing a comprehensive reform package is worth pursuing, if only because it would involve a public debate about the need to make disabled persons

full and equal members of society, and would specify the many actions, legislative and other, that must be undertaken if that is to happen.

By general agreement, there is one statutory amendment that is absolutely pivotal if federal legislation is going to have the necessary clout: the incorporation in the Canadian Human Rights Act of the duty to accommodate special needs. A recent Supreme Court decision goes some way towards interpreting the Act in this sense. As Madame Justice Wilson wrote for the majority, in *Alberta Human Rights Commission v. Central Alberta Dairy Pool*, "where a rule has an adverse discriminatory effect, the appropriate response is to uphold the rule in its general application and consider whether the employer could have accommodated the employee adversely affected without undue hardship."

This statement does not, however, resolve the issue. Also, according to the majority opinion, the need to assess a person's ability to do a given job and to make reasonable efforts to accommodate that individual's needs exists only when the discrimination results from the adverse effects of a neutral rule. In other cases, where directly different treatment of a particular group results from a reasonably necessary job requirement, there appears to be no duty to accommodate. As a result, we remain of the view that an amendment to the Act is required.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

The best hope of improving the economic integration of disabled people lies in pursuing employment equity initiatives. After three years experience, however, the results are not encouraging. There has been an overall increase in the representation of disabled people in the federally regulated domain of less than one percentage point; and the situation in the federal Public Service is, if anything, worse. Treasury Board's program to improve the situation has been in operation nearly three years longer than the Employment Equity Act, and departments should therefore be in a much better position to demonstrate tangible results. The increase in representation was, however, well below the increase seen in the private sector — 0.1 percentage points compared with 0.6.

Even these small increases may be suspect. Some organizations appear to have "improved" their self-identification process. The concern is that counting persons with minor difficulties which do not limit their employment opportunities may be artificially swelling the statistics, and that companies are encouraging this to make themselves look good. What is clear is that some institutions are not following the guidelines set down by the Employment and Immigration Commission on when and how people should identify themselves as disabled. Some disabled groups are so troubled that they have asked the Federal Court

to instruct CEIC to enforce the regulations. Whatever the Court decides, we certainly agree that companies should be measured on the basis of true employment gains and not on statistical legerdemain.

MENTAL DISABILITY

People with mental disabilities have had particular difficulty in convincing us that they are people first and disabled second; and as a result their right to be accommodated within the social mainstream has still to be won. We deny them the possibility of being witnesses in a court of law, for example, because they are allegedly unable to understand the meaning of the oath; or we continue to employ them in special shops at less than the minimum wage by calling their work therapeutic.

Until recently the mentally handicapped were even denied the right to vote. While this restriction was struck down by the courts in 1989, practical problems remain. Our submission to the Royal Commission on Electoral Reform reflected on several of them, including the lack of proper training for enumeration and returning officers, the absence of materials that would make voting easier for the mentally disabled person, and the arbitrary way in which their capacity is determined. The Canadian Disability Rights Council is now studying the possibility of arguing that the way federal cost sharing is used to keep people in sheltered workshops is contrary to the Charter of Rights and Freedoms. Meanwhile, we all need to look more closely at our own attitudes and assumptions about persons with mental disabilities, and consider whether our reasons for excluding them from so much of our daily lives have not more to do with our own ignorance and fears than with their abilities.

DRUG TESTING

The Commission has consistently argued the case against across-the-board drug testing. Our stand is based on the Canadian Human Rights Act, which prohibits discrimination against those who are or were previously dependent on a drug. It is also founded in jurisprudence that states that those who are adversely treated because of a perceived association with a protected group are themselves protected by human rights legislation.

In May, the Government announced a strategy that would have resulted in a widespread program of drug testing in the transport industry. The proposal called for pre-employment testing, testing at regular medical check-ups, testing following any accident or near-accident, testing as a result of observed behaviour, and random testing. The Commission restated its position before a Parliamentary Committee convened to examine and report on the drug testing strategy. The Committee generally accepted these arguments, but ended by recommending a

limited program of drug testing within the transport sector. The Government later announced legislative plans that closely paralleled those recommendations.

The Commission recognizes the employer's right to require stringent job standards for those who work in safety sensitive positions. We also accept that it may be necessary to use testing as a reasonable condition of employment for some jobs when there is no other more appropriate way to ensure public safety and where the decision taken is essentially a medical one. A positive test is not proof of impairment or of drug addiction. It shows only that the person concerned has at some time in the recent past used the detected substance. Generalized or random testing is a needlessly intrusive procedure that relates very poorly to its ostensible aim of preventing impairment on the job. This is why some U.S. companies are now turning to simple tests of co-ordination to identify employees who may have a drug problem. These are not only less intrusive but, unlike drug testing, they actually measure the individual's ability to perform the job.

Generalized drug testing has now moved beyond the transportation sector. The Toronto-Dominion Bank announced a policy of drug testing for new employees in October. Although designed to be rehabilitative rather than punitive, the policy nevertheless provoked a strong reaction on the part of the Canadian Civil Liberties Association, which sought to file a complaint with the Commission. It would be premature to comment on the outcome of that action, or on the question whether the Bank's program is discriminatory within the meaning of the Canadian Human Rights Act. Nevertheless, we remain of the opinion, as do the medical and legal professions, that there is no good social policy reason to support an across-the-board drug testing program.

AIDS

The spread of AIDS continues. Yet the misplaced public anxiety we referred to in our last Annual Report seems, at times, to have been replaced by public lethargy. We are not sure which attitude poses the greater danger: problems do not respond well to large doses of public alarm; nor do they disappear because we close our eyes to them. In the circumstances, we remain firmly of the view that there is no substitute for effective education, both to help Canadians understand the nature and scope of the disease and to ensure that people with AIDS are not further harmed by ill-conceived or punitive acts.

In this context, the National AIDS Strategy announced in June was not, in our view, as convincing as it might have been as a practical commitment to public education on the scale required. One cannot fail to be concerned, for instance, that the long-standing governmental commitment to include sexual orientation among the prohibited

grounds of discrimination in the Human Rights Act is still unfulfilled. While AIDS is evidently not limited to the homosexual community, that group remains one of those at greatest risk, and there is a direct connection in the public mind between the two, one that leads to discrimination of a most hurtful kind.

Many who have looked at the issue, including the Royal Society of Canada, have concluded that adding sexual orientation to the list of protected grounds is a necessary component of any concerted program to safeguard the well-being of those afflicted. The AIDS Strategy itself notes the importance of quality of life to those whose life expectancy is curtailed, and the unhappy impact of discrimination on people who are already suffering. In spite of this, the Strategy is silent on the need to strengthen human rights protection for the many people with AIDS who are homosexual.

This does not mean, however, that people with the AIDS virus cannot be helped by the Commission. Last November, the Federal Court of Appeal made it clear, not only that an individual cannot be discriminated against because of the ungrounded fears of fellow employees, but that the real employer cannot hide behind the contractual delegation of a particular service. The case involved an individual who was hired as a cook for a Canadian Pacific work crew in rural Saskatchewan. When it became known that he had been diagnosed as HIV-positive, the CP supervisor on site suggested that he posed a health threat to others and was himself in danger of attack. Fearing for his own safety, the employee quit the job. The case before the Federal Court largely revolved around the technical issues whether a true employment relationship existed between CP and the complainant and whether the catering firm which contracted its services to CP was within federal jurisdiction. These issues aside, however, the case was a landmark affirmation of the position that HIV cannot be transmitted by casual contact and of the ability of the Commission to assist those who are discriminated against because they have the virus.

RACE, ORIGIN AND RELIGION

Despite the wide variety of agencies in this country designed to deal with the problem, the Commission's own complaints statistics, public enquiries in several provinces and the daily chronicles of the media make it plain that we are far from immune to xenophobic attitudes, and that many Canadians are persuaded that we are entering stormy seas.

How is it that these animosities die so hard? What is one to make, in 1990, of the desecration of cemeteries and places of worship? Or of the sale of pins and posters aimed expressly at promoting racial or religious intolerance? Or of white supremacist rallies that harken back to the heyday of the Ku Klux Klan and preach the same atavistic drivel? To the extent that these are scattered incidents, they can no doubt be dismissed as the sorts of marginal aberration that grab

headlines. But it would be more than a little complacent not to regard them as part of a more general and persistent malaise, in Canada just as much as anywhere else.

The Commission receives a steady flow of complaints alleging discrimination on grounds of race, origin or religion. Our findings, like those of other human rights bodies, show that racism and bigotry are alive and well in public and private workplaces, in schools and shops, in government departments, banks and television companies, as well as in the streets and in the backrooms. A foreign accent was enough to get a television employee fired in one case dealt with by the Commission, while in another, the race and colour of the complainant seem to have been sufficient to have him struck off a list of potential employees. Scenes of unarmed Mohawks being stoned last summer were perhaps the most chilling reminder of the barbarity that can be whipped up in what we like to think of as a civilized society.

Of course, the picture is not entirely bleak. After considerable public resistance, Sikh turbans and Indian braids have been accepted along with stetsons and crew cuts in the RCMP, while kirpans are increasingly regarded as simply the articles of faith that they are for many Sikh-Canadians. Ethnic organizations and concerns are not without support from mainstream Canada, and federal departments and agencies, like many other organizations, are investing in "awareness training" and "managing diversity".

In December, there was a welcome affirmation of more humane values by the Supreme Court in response to Charter challenges to several laws prohibiting hate propaganda. In a case that pitted this Commission against John Ross Taylor and the Western Guard Party, and in others raising similar issues, the majority of the Court invoked Canada's constitutional and international obligations to uphold equality and pluralism and a need to check the social damage that results from hate propaganda aimed at particular cultural or religious groups. According to the Court, "it undermines the dignity and self-worth of target group members, and, more generally, contributes to disharmonious relations among various racial, cultural and religious groups, as a result eroding the tolerance and open-mindedness that must flourish in a multicultural society...."

Reluctant as one must be to invoke limitations on freedom of speech, and with great respect to the minority view on the Court and to others who have defended that view in the press, we believe that hate propaganda is, on balance, sufficiently distinguishable from other contentious or unpopular views, both in intent and in effect, that to afford it constitutional protection would be a self-defeating exercise. Our Constitution is, among other things, our most encompassing statement of the Canadian rules of fair play; to permit deliberate hate propaganda under the guise of free speech would be tantamount to condoning the injustices we wish to attenuate.

IMMIGRATION

That Canada is already a pluralistic society and likely to become even more so is a truism of our time. But recognition of that reality and fulfilling the promise of a multicultural community are not synonymous, and it is difficult to imagine an area more in need of sustained public attention. The relation of national and local demographics to social policy and human rights is fraught with problems, not least when it comes to the question of immigration. Last October, in recognition of changing socio-economic needs, the Government raised Canada's annual immigration targets over the next five years. It did so at a time when conditions in less fortunate parts of the world continue to push people to seek a better life in countries like ours. These new Canadians are no different from others who left Europe in the past to build new lives in this bountiful land, no different except that, to be honest about it, most of them are no longer from so-called traditional sources and many of them are not white.

Cases brought to the Commission still too often suggest that prospective immigrants and even visitors from non-traditional sources can be subjected to treatment from Canadian officials that would not be visited on immigrants of European extraction. Nor can we forget that tough economic times tend to provide a breeding ground for racial prejudice, and that Canadians are not immune to the human tendency to pick on those who are most vulnerable. Equality of opportunity, one cannot repeat too often, applies to everyone in Canada, not just to the secure and the comfortable.

The Commission has not been helped in making this point by what appear to us to be legalistic challenges in cases involving would-be immigrants and visitors. It has not been easy to establish Commission jurisdiction on behalf of individuals who do not fit comfortably within established categories or who have difficulty documenting their bona fides. We are therefore pleased to record two positive developments during 1990. One was an acknowledgement by the Minister of Immigration that a black, non-Canadian inmate of a federal penitentiary who alleged that he had been harassed by prison employees was indeed lawfully present in Canada for human rights purposes. The second involved a decision by the same Minister to permit Mrs. Sally Espineli to return to Canada after she had been deported for misrepresenting her marital status to obtain a job in this country. Several similar cases are under consideration, and the number seems set to increase. All the more reason to assert that Canada's human rights principles should not arbitrarily lose their effect at our international frontiers.

Other cases were brought against the Department of External Affairs by persons sponsoring relatives who wish to visit or immigrate to Canada from various third-world countries. The legalistic stance adopted by that Department — particularly on the question whether

there is a bona fide "victim" under the Act — is far from helpful, but the Commission continues to look into the matter and to argue for evenhanded treatment for all non-Canadians seeking to enter this country, whatever their place of origin.

POLICE-MINORITY RELATIONS

Incidents involving the shooting of black youths by police officers in Metropolitan Toronto and Montreal again prompted public inquiries into the possibility that race was a factor in the behaviour of the police officers concerned. Similar incidents involving aboriginals and the police have left a strong impression, rightly or wrongly, that some groups are picked on because of their colour. Unless racial, ethnic and other minorities can participate more completely in all areas of Canadian life, tensions of this kind will continue to simmer below the surface and may even come to the fore in serious violence.

The face of Canadian police authorities remains very largely white, even in areas with substantial native or racial minority populations. Removal of some of the more obvious barriers to recruitment — prohibitions on turbans or braids, for example — no doubt helps to improve the representation of minorities, but it is important to look at the long haul. The RCMP has taken the initiative in several ways: by establishing a special recruiting team that is itself a better reflection of the Canadian mix; and by deciding to recruit native Canadians as full, not Special, Constables and give them the training they need. More and more police authorities in Canada and the United States are also realizing the benefits of engaging in a dialogue with community organizations to foster mutual trust and respect. These efforts are laudable and ought to continue. The presence of a minority relations officer on each police force is a minimum first step.

Even if such problems are not peculiar to police forces, they inevitably take on a more oppressive us-them aspect in that context. A further difficulty arises insofar as the police show a persistent reluctance to expose their actions to independent examination. With few exceptions, complaints of mistreatment are still dealt with internally unless the complainant initiates a court action. Given the apparent conflict of interest involved, such a process strikes us as inherently unsatisfactory, and we would strongly recommend setting up more objective public review processes throughout the system.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

In last year's Report, we observed that employment equity data for visible minorities were "not markedly different" from the previous year. Regrettably, we again have to observe that the situation has not changed that much. Overall, the figures tabled by the Minister in December show that some 6.7 percent of the workforce regulated by

the Employment Equity Act was made up of members of this group compared with an availability figure of 6.3 percent. This looks much better than it is because of the strong representation of visible minorities at the clerical levels of the banking industry. Among more senior ranks, the overall results were less satisfactory at 2.8 percent. In the federal Public Service, overall representation was 3.1 percent and 1.8 percent in the Management Category, which is obviously unacceptable.

Moreover, for many who have overcome the initial barriers to employment, the workplace is still no haven of racial harmony. Harassment and discrimination from coworkers and management are more commonplace than we like to admit, and remain a continuing subject of complaints to the Commission. The message would appear to be that academic or intellectual achievements are not enough to overcome prejudice against the colour of one's skin. The racial cliquishness of Canadian organizations is sorely underestimated. Only those who have challenged it know how deeply dug in its psychological defences can be. Many immigrant women who are also visible minorities suffer the kinds of multiple disadvantage that all but guarantee the bottom rung on the economic ladder. Often hampered by problems in communicating in either English or French, and with precious little opportunity to remedy this, such women can find themselves bearing heavy burdens without any means to earn a decent living. The results, at the very least, are economic ghettos consisting almost exclusively of immigrant, visible minority women with little control over their own situation and no one to turn to. Unions and collective bargaining are as alien to these situations as is the awareness of individual rights.

Visible minority immigrants, both men and women, also encounter problems in having their credentials validated in Canada — something that appears to be much more easily surmountable by immigrants from traditional sources. Any arbitrary assumption that professional training standards in non-European countries are necessarily inadequate is quite untenable and frequently just another form of racial stereotyping. Some provinces have adopted more progressive validation criteria for foreign professionals, regardless of national origin, a trend we welcome and encourage.

SEX

That "humanity is dual", as Madame Justice Bertha Wilson reminded us last year, and that both sexes should be equal in their humanity and in their rights, is, despite its obviousness, far from being a fact of Canadian life.

Twenty years ago, after an inquiry that lasted three and a half years and examined thousands of briefs and letters, the Royal Commission on the Status of Women put forward a report which, it was hoped, would lead to sexual equality for women in Canada. Today, as we stand back and

look at what has been achieved over the last two decades, we can certainly observe that women have entered the labour markets in record numbers. Greater control over their own lives and a more fully realized equality are, however, much harder to discern. The formula of economic independence may have worked for some women, but it has hardly proved a universal answer, and the statistics on the practical equality of the sexes, whether in the workplace or elsewhere, are as sobering as they have ever been. Not only is it amply documented that women are still the frequent target of sexist behaviour, but almost any indicator of socio-economic well-being is more favourable overall to one sex than to the other.

A good measure of the problems still faced by women are the sex discrimination complaints that are commonly dealt with by the Commission. Two settlements from 1990 suggest the general problem. In one case, a women applying for a personal loan was required to have her husband co-sign the application. The bank agreed to remove her husband's name as co-signer of the loan, paid her compensation and provided a letter of apology. A second settlement involved a complaint about the National Film Board's refusal to hire women for location work in Africa. One might have thought that egalitarian attitudes would have made greater strides in the film industry than among more conservative institutions, but one would apparently be wrong. The complainant in this case received a letter of apology and substantial compensation for lost wages and injury to self-respect.

The mere fact that it was necessary in the 1990s to file a human rights complaint to have a woman's credit-worthiness or capacity to take on a job assessed as an individual is startling to say the least. Both these cases also speak volumes about the assumptions concerning women and their place in the scheme of things that are still embedded in a whole range of establishment attitudes.

Fortunately, things do change from time to time. As we reported last year, the Armed Forces have come to accept a role for women in combat. The Forces have now put in place a plan to open up all except submariner positions to women and to use objective recruitment criteria in doing so. More and more women are indeed being integrated into all ranks of the Army, Navy and Air Force, and especially into combat trades. There are now women with a combat engineer regiment and piloting CF-18s, and a number have already seen combat-related duty with the Canadian contingents in the Persian Gulf.

One of the least powerful groups in our society are prison inmates. The problems of women prisoners have been identified on numerous occasions over the last twenty years, most recently in *Creating Choices*, the 1990 Report of the Task Force on Federally Sentenced Women. The Commission was among the organizations that urged the Government to implement the recommendations put forward by the

Task Force and, in particular, the replacement of the one inadequate prison facility for women (located in Kingston, Ontario) by five regional facilities. In this context, the Commission was happy to learn of the Government's decision to close the Kingston Prison for Women, and, moreover, that one of the new facilities will include an aboriginal healing lodge.

SEXUAL HARASSMENT

Over the last twenty years, the debate about whether sexual harassment is a "real problem" has given way to a recognition that some all-too-familiar attitudes and acts do indeed amount to harassment and could well be done without. Recent judicial decisions and complaint settlements have made it quite clear that sexist behaviour is a form of harassment. Nor is this simply a question of manners and morals. Harassment causes much individual suffering, but it can also entail broader problems for the institution and personnel concerned. When the workplace is known to be contaminated by harassment, the results can be seen in such forms as demoralization and absenteeism. In recent Commission settlements, employers have also been required to pay substantial compensation, to agree to human rights training for staff, to post public letters of apology, and to distribute harassment policy to employees. Settlements have included sanctions against individual harassers that ranged from a written reprimand to mandatory counselling or even dismissal.

If harassment is an increasing source of general discomfort to employers, the most significant development in 1990 was probably a ruling by the Ontario Workers' Compensation Board that it may also be the cause of a legitimate workplace injury. Rulings like this reinforce three essential points: that being harassed is a devastating experience for the victim; that victims are not expected simply to put up with it for the sake of their jobs; and that condoning such behaviour is likely to prove costly for employers. All this would, of course, be largely unnecessary if the institutions themselves moved firmly to prevent persecution of this sort in the first place.

ECONOMIC EQUALITY

It is hardly coincidental that sexual badgering often goes together with women's subordination in the workplace. But subordination is not the only disadvantage that women have been expected to suffer with a smile; there is an economic double standard as well. The following two figures provide an unequivocal picture of the current economic situation of Canadian women:

- a woman with a post-secondary certificate or diploma working full-time for a full-year in 1989 earned less than a man with no secondary education at all; and

- the average earnings for women who worked full-time in 1989 was sixty-six percent of the average earnings for men; the comparable figure for 1969 was fifty-nine percent.

In other words, even though employment and pay equity programs have been in place for some time, the wage gap is evidently not closing rapidly enough.

The levels of female participation in the work force are far from being consistent, but for the so-called doubly-disadvantaged women who are also members of another target group, things are even worse. They still lag well behind all other groups in terms of economic opportunities. In 1988, for example, sixty-four percent of all male workers earned over \$30,000. This compared with twenty-four percent of all female workers, eighteen percent of visible minority women, eighteen percent of disabled women, and only fourteen percent of aboriginal women. Other inequities can be seen in the large representation of women among those who are often called the "working poor", and a similarly high proportion of female employees among part-time workers who do not enjoy the job security or benefits which accrue to full-time workers.

Part of the answer to this problem — and we should make no mistake that it is a human rights or equality problem — obviously lies in designing income and other support programs to take account of the special situation and needs of today's women. Better childcare arrangements, for instance, are long overdue and would give working women more flexibility in coping with family responsibilities as well as a greater chance to participate in the work force on an equitable basis.

No less important is the need to extend reasonable pension and other benefits to part-time employees. In the federal area, the Commission took up this matter with the President of the Treasury Board last year. The Government announced in December that it will introduce amendments to allow part-time public servants to contribute to the government pension plan. Amendments will also be made to permit career wind-downs and to increase the pay-back period for employees returning from leave without pay. All these are welcome developments.

But inequities are not confined to the working population. Federal and provincial income security programs are relatively effective in protecting elderly couples against dire poverty, but unattached older women are particularly at risk. According to a 1989 Statistics Canada report, forty-one percent of unattached women who were sixty-five or older fell below the poverty line. The comparable figure for unattached men was twenty-seven percent.

There are some obvious reasons for this. Many women who spend the major part of their lives as homemakers find that when their husbands die or the marriage ends, they are left with insufficient pension credits

of their own and no recent job experience to fall back on. As a result, they must often rely on publicly funded pension programs to make ends meet, programs that are not in themselves adequate to ensure an acceptable level of income. The 1970 Royal Commission on the Status of Women recommended that the Guaranteed Income Supplement be increased so that all recipients would have an annual income above the poverty line. That has still not been done.

One program, the Spouse's Allowance Program, has helped to reduce the poverty rate for married people from sixty to sixty-four. However, as we have pointed out in the past, single and divorced individuals are excluded from this program. Once again, this has a greater negative impact on women, who make up the majority of those most in need in this age bracket. The Women's Legal Education and Action Fund is supporting Charter challenges to the Spouse's Allowance Program on the grounds that it discriminates on the basis of marital status and sex. We need not wait for the results of these challenges to conclude that the way pensions are earned and paid in Canada is still very much in need of critical re-evaluation.

WOMEN IN THE WORK FORCE

There were some indications in 1990 that women's share of jobs covered by the Employment Equity Act was being consolidated and improved in several areas. Not only was their overall representation up to 42.6 percent, compared with a general work force availability figure of forty-four percent, but much of that increase came from gains in full-time employment. Women's share of promotions in permanent full-time work reached almost fifty-five percent. On the minus side, it has again to be said that women remain heavily concentrated in clerical occupations. In spite of some marked improvements here and there, their share of upper-level management jobs, whether among private-sector employers or in the Public Service, remains anything but fair at seven percent and fourteen percent respectively.

But there is more to employment equity than simple arithmetic. Consider, for instance, the fact that thirty percent of the adults landing in Canada in 1990 did not know either official language, a substantial increase from a couple of decades ago, when some nineteen percent of adults were in that situation. Needless to say, people who cannot communicate in either English or French face serious barriers in the labour force, but even among the disadvantaged such handicaps are not evenly distributed between the sexes. Women in this situation not only face greater difficulties in finding employment, they also have to contend more directly with other problems of social integration; even such routine activities as shopping, dealing with schools or public services, or making medical appointments can take on fearful proportions when language skills are lacking.

A 1989 report by the Institute for Research on Public Policy noted that a higher proportion of immigrant than non-immigrant women are located in declining industries and industries with above average unemployment, thus confirming that many immigrant women are in the type of low-paying, dead-end jobs that no one else is willing to take. Among possible explanations for this situation, one can certainly include language problems, difficulties with recognition of foreign credentials and outright sex discrimination in the labour market. The IRPP report suggests that part of the solution is to ensure that all immigrants have access to adequate labour adjustment programs that will increase their mobility and effectiveness in the labour force; that language training and skills-upgrading programs provided by the Federal Government be improved and expanded; and that literacy training and basic education for immigrants with less than nine years of education be given at public expense.

Since 1970, the need for paid, job-related language training for immigrant women has been raised time and time again. In May, the Minister of Employment and Immigration announced a fifteen million dollar language and orientation initiative to help immigrants and refugees, particularly women, adjust to life in Canada and acquire language training. While this action is commendable, the Commission will be watching carefully to see whether it adequately meets immigrant women's needs, especially in light of the Government's intention to increase the immigrant population.

GE: A STATE F MIND

Age has tended to be the odd one out among the prohibited types of discrimination. It is not, alas, an unaltering human characteristic like race or sex. It is by definition a relative condition which in one way or another applies to all of us: being too old or too young to meet someone else's standard for social inclusion. One of these standards is frequently a barrier to Canadians searching for jobs. In a time of recession, age discrimination can be a crisis even for the middle-aged, people who are too old to get a new job and too young to get a pension. Can we be sanguine that present efforts to increase the employability of Canadians are enough to deal with this discrimination?

Age is also relative in another sense, for the standards of inclusion or exclusion vary both historically and culturally. In most developed countries, people are now locked into educational and labour structures that are strictly regulated by age. It was not always so; nor is it universally the case. Even our biological clocks are changing, both statistically and individually. In Canada, we mature earlier and stay younger longer; today's declining years are tomorrow's prime of life. Whereas in the areas of race, sex, religion or disability, we more or less know what it means to discriminate, with age, we find ourselves in a situation where it all depends, and what has held good in the past may very well not be true forever.

The concept of retirement, for instance, is in itself a relatively recent social invention. It was introduced into the British Civil Service in 1859, and it was later in that same century that sixty-five was first claimed to be the actuarial point at which "bodily and mental vigour begin to decline". If this view obviously cut little ice even at the time with the likes of Queen Victoria or Gladstone, one may wonder what force it ought to have a century later. Retirement is a social construct, not a state of nature, and we should be very cautious about allowing even such useful but arbitrary forms of age stratification to interfere with our fundamental rights. The opportunity to retire is a benefit for which generations of workers have fought very hard, but another of the great social achievements of this century is to have added over twenty years to our average life expectancy. That, too, has immense repercussions for both our availability to work and the various social programs that inter-relate with our employability.

COMMISSION SETTLEMENTS

Refusing to hire or retain people because they are said to be too old is only the most obvious example of age discrimination. More subtle kinds of bias may arise when age information is used to determine eligibility for benefits or when people are refused credit or mortgage insurance because they are getting on in life. In 1990, the Commission dealt with several such cases.

Age information was, for instance, at the centre of a human rights tribunal decision that dealt with the use of date of birth to determine the seniority of employees who were hired on the same day. As a result of this decision, seniority will no longer be determined by that criterion, and the company's current seniority list will be revised using a completely different system.

Another Commission settlement dealt with an article in a collective agreement that provided for a fully paid-up life insurance policy for employees taking early retirement. The rub was that the employee had to be sixty or over to qualify. The complainant, who was then fifty-nine, felt this to be an irrelevant distinction. The Commission agreed, and the complainant received both the life insurance policy and compensation for hurt feelings.

In a similar case, the employer refused to extend the term appointment of a sixty-six year old, although younger colleagues were being rehired. The settlement in this case provided for the purchase of an annuity that gives the complainant a monthly payment to compensate for the fact that his pensionable time had been curtailed by the refusal to extend his term. In this instance, the employee at least had the option of working past sixty-five. The question whether employers can legally justify requiring employees to retire at that age was the big

issue in 1990 and the subject of the Supreme Court decisions described below.

MANDATORY RETIREMENT

"Mandatory retirement ... remains a form of institutionalized age discrimination in which age, rather than competence, dictates the fate of employees." Thus spoke the 1988 report, *Human Rights and Aging in Canada*, prepared by the then Parliamentary Standing Committee on Human Rights. If this Commission has repeatedly requested that the section of the Canadian Human Rights Act which allows mandatory retirement be deleted, it is not because we do not understand the reasoning behind it, it is because we do not think the rationale can survive contemporary scrutiny. We were optimistic that the Supreme Court, which had heard several significant Charter cases on this subject in 1989, would use the occasion of its ruling to shed a broad but searching light on the matter as it affects our human rights law. This turned out to be the case, but with different results from those we had hoped for.

On December 6, 1990, the Court handed down its decision. The majority held that the Charter should not be used by the judiciary to second-guess provincial legislatures or Parliament on policy matters involving the balancing of rights. Writing for the majority in *McKinney v. University of Guelph*, Mr. Justice La Forest stated that "the operative question in these cases is whether the government had a reasonable basis on the evidence tendered for concluding that the legislation interferes as little as possible with the guaranteed right." Had the Court contented itself with passing the responsibility to determine the balance of interests back to the federal and other governments, that might have been understandable. In effect, however, the majority also lent its considerable weight to the position that mandatory retirement is a kind of necessary evil that obviates "demeaning" performance evaluations and allows younger workers and new ideas to find their place, especially in tenured situations such as universities.

The human rights argument, that mandatory retirement *does* discriminate unjustifiably on the basis of age, was very succinctly put by Madame Justice L'Heureux-Dubé. In a dissenting opinion, she observed, first, that "merit rather than age should be the governing factor" and, second, that the "value of tenure is threatened by incompetence, not by the aging process."

The fear that aging professors will rest on their laurels and wallow in a perpetual and interminable quagmire of unproductivity and stagnation may be a real one. Yet it applies with equal force to younger tenured faculty as well. Peer review, so long as it is

predicated on the premise of unbiased good faith, provides a healthy injection of critical evaluation and will serve to promote the scholastic standards indispensable to a flourishing university.

With the greatest respect to the majority of the Court, this position seems to us to be more in line with human rights thinking generally and with "a broad and liberal construction of the Charter". In the circumstances, the Commission's position remains unchanged: competence, not age, is the only consideration that should be allowed to determine whether a worker is forced to leave a particular job. This is not to slight the notion of well-merited retirement; it is simply to state that those who want and are able to hold their jobs after "the normal age of retirement" should be entitled to do so. In our view, there is no compelling evidence to suggest that they cannot be accommodated by a reasonably flexible employment system. We must therefore hope that the Federal Government will follow up on its four-year-old decision to remove mandatory retirement requirements for public servants by amending the Human Rights Act to provide the same flexibility for all employees within its jurisdiction.

QUITY AT WORK

Canada's experiment with promoting greater equality of opportunity in employment is still at the trial-and-error stage. To some it offers a counterweight to the less acceptable consequences of social Darwinism; to others it is little more than wild-eyed centralist engineering. The truth, as usual, is probably somewhere in between. In any event, the Federal Parliament has officially espoused the need to intervene in the job market, not just to censure acts of discrimination, but to pre-empt them. Faced with the stubborn facts that most work forces in this country are suspiciously skewed to the advantage of the white, able-bodied male and that, other things being equal, women and certain minority groups are comparatively underpaid, federal law-makers have chosen to put their authority behind measures for change.

The Canadian Human Rights Act incorporated both principles — the removal of discriminatory job practices and the payment of equal wages for work of equal value — more than a dozen years ago. However, it also left it largely to individual complainants, with some help from the Commission, to challenge the policies and practices that make for under-representation and underpayment. As a means of overcoming chronic and widespread discrimination against women, natives, disabled people and visible minorities, the Human Rights Act alone was woefully outgunned. As time went by, the need for a more dynamic approach made itself felt. In 1986, Parliament approved the Employment Equity Act, which goes some distance in that direction, but despite encouragement from the Commission, it has not yet adopted a similar approach to pay equity. Within this present patchwork of legislation and policy, the results are as follows.

EMPLOYMENT QUITY

By the end of 1990, the Employment Equity Act had been in effect for over three years. In practical terms, this meant that the more than 360 federally regulated employers covered by the Act had three times reported figures on the representation in their work forces of four traditionally disadvantaged groups: women, aboriginal peoples, people with disabilities and visible minorities. Three years during which Parliament, the public and the Canadian Human Rights Commission had occasion to judge the general effectiveness of the legislation. This is not the place to rehearse the whole history of the Act or the way it fits, or does not fit, with the Human Rights Act as a means of redressing systemic discrimination in employment. Suffice it to repeat four points:

- the Employment Equity Act is premised on a need to uncover the structural and attitudinal reasons that prevent the four target groups from taking their rightful place in the work force;

- the object of the exercise is to redress that injustice by introducing a coherent and sustainable process of equity planning throughout the federally regulated work force;
- while the employers concerned are required to have such plans, they are not required to submit them either to the Canada Employment and Immigration Commission or to the Human Rights Commission, let alone make them available to the public at large; and
- although the Act does not nominate our Commission to enforce the processes by which equity plans are produced, in practice the only avenue of independent and public scrutiny available within the total scheme is the possibility of having a complaint investigated under the Human Rights Act.

Not at all surprisingly, many interested members of the public have been highly sceptical about the enforcement value of this arrangement. It is perceived as being a largely hands-off scheme whereby the Government can comment on the overall numerical outcomes of the process, but no one should inquire too closely into how much fundamental change they really represent.

The Canadian Human Rights Commission was also sceptical and said so when the Act came into force. But as the only game in town, we felt that it was our duty to use the Human Rights Act in every way possible to promote the clearly intended goals of employment equity legislation. Moreover, successive ministers had suggested that the responsibility properly fell to our Commission. As a result, as early as June 1988, the Commission set out its own procedures for getting on with the job. With some adjustments based on the learning curve, these procedures remain the basis for Commission action to this day and can be quickly summarized:

- the CHRC will investigate any apparently reasonable complaint from a third party based on the representation data produced under the Employment Equity Act;
- it will invite employers whose representation figures appear to reveal equity problems to undertake a joint review of their employment systems; and
- if the circumstances warrant it and the employer rejects a joint review, the Commission will use the powers given it under its own Act to initiate its own complaint.

In this section of the Report, we will be dealing with three large questions: the results of the Employment Equity Act as we see them; the effectiveness of our own action as a willing but somewhat makeshift enforcement mechanism; and the prospects for changing the

Act to make it a better tool for removing the discriminatory behaviour that is its target.

THE RESULTS OF THE ACT

As the Minister of Employment and Immigration's latest annual report is the first to recognize, there are at least two ways of looking at the results of the Act: as a matter of statistical change over time, and as an evaluation of the measures being taken to improve those statistics. In this Age of the Bottom Line, it is useful to remind ourselves that raw numbers and crude percentages are seldom the whole story. The CEIC Report that appeared in December goes to some pains to provide a perspective on the position of each target group within the Canadian economy as a whole: its participation, unemployment rates, educational qualifications and salary profile. Its overall conclusion: that while growth in the entire work force that comes under the Act was generally slower than for other sectors of the economy, each of the designated groups had nevertheless registered some improvements between 1988 and 1989.

It takes no mathematical genius to realize that even the smallest improvement for a given group is an amalgam of many factors: changes in the way data are collected or presented, for instance, or the statistical averaging of discrepancies between occupational sectors or levels, or simply the net results of varying hiring and firing rates. Global improvements, while a lot better than global deteriorations, have to be treated with caution and, above all, with an overriding sense of the ground still to be made up.

The picture for women — by far the most readily countable target group — always looks best in overall terms: 42.6 percent representation compared with forty-four percent availability in the work force and a gain of more than half a percentage point from 1988 and 1989. What a different story this becomes, however, when we compare employment sectors (banking, seventy-six percent; transportation, nineteen percent) or levels (seventy-six percent of clerical workers; seven percent of senior management) or full-time versus part-time jobs, or wages relative to male employees, and so on. As with all these calculations, of course, the aim is not to hit forty-four percent on the button, but to be able to show that there are real equalizing trends at work in the areas of significant shortfall, and that these can be attributed to deliberate institutional efforts to redress discrimination.

Aboriginal peoples, by contrast, continue to show very small gains with the year-to-year increase, a bare tenth of one percentage point to 0.79 percent. The net result is still a long way from the general labour force availability estimate of over two percent, and at this pace substantial improvement remains a distant goal. The representation of native

peoples, moreover, was low all round and especially so in management and the professions. We should also note that aboriginal women fare even worse than aboriginal men in both opportunity and relative wage terms. The better news for 1989 was that aboriginal peoples' share of full-time hirings increased to 1.2 percent from 0.9 percent the previous year, a trend well worth pursuing but very vulnerable to the last-in, first-out syndrome that dogs any economic downturn.

With the exception of women, all employment equity target groups have obvious reasons to fear that the real goals of the Act can be circumvented by some statistical sleight of hand. Who, after all, is the law intended to help, the long-term disabled or the person who occasionally suffers some physical discomfort? The official accounting guidelines for establishing the representation of disabled people make it clear enough that some reasonable degree of permanency and severity is intended, so that when certain employers show major representation gains due to "improved reporting" — and without, it seems, having hired many people with disabilities — a warning light inevitably goes on.

For this reason, the overall shift from 1.7 percent to 2.3 percent between 1988 and 1989 — even if it does leave the group well short of the global availability figure of 5.4 percent — is not as convincing as it might otherwise be. Certainly, there has been some under-identification in the past among individuals who do not wish to be identified as "disabled", but a number of community groups have also raised with the Employment and Immigration Commission the possibility that certain employers, particularly in the banking area, seem to have broadened the definition of disability beyond anything justified under Government's employment equity guidelines.

"Visible minorities" is another category that is open to a variety of practical interpretations. According to the CEIC, improved self-identification is again at least one factor that helps account for the striking increase in overall representation of this group, from 5.7 percent to 6.7 percent between 1988 and 1989. Although much of this growth was in full-time positions, under-representation remains the norm in three out of four industrial sectors (the exception is banking), in upper-level management and among semi-professional and technical workers.

In 1990, the CEIC again provided its own evaluation of employers' performance. Based as they are largely on global representation, these ratings are not all that informative in themselves, but the fact that over fifty percent of employers received no better than a C (the lowest grade) presumably tells us something about the governmental reading of progress that is being made in complying with the law.

THE VIEW FROM THE COMMISSION

There are three main things to keep in mind about the Commission's own work in employment equity. The first is that it covers federal departments and agencies as well as private sector employers who are subject to the Employment Equity Act. This represents, in all, close to one million Canadian jobs. The second is that, while we cannot refuse a reasonable complaint and may even initiate some of our own, we have no power to impose a remedy. That can only be done by a human rights tribunal after it has formally heard all the evidence for and against a charge of discrimination. The third and the most important is that our approach focuses heavily on that part of the Act which deals less with numerical abstractions than with how specific inequities can be identified and permanently corrected.

To do that, the Commission has come up with the idea of a joint review. This is an opportunity to work through, in collaboration with our staff, the three straightforward steps that the Employment Equity Act considers to be indispensable for sound equity planning: (1) an analysis of the proportions of each group actually available to work for the organization in question; (2) a thorough review of all key employment systems to see what is preventing those groups from achieving their fair share of jobs; and (3) the development of a plan with workable goals and timetables.

At the end of 1990, the Commission was involved in seventy-eight employment equity actions, sixty-one of which were complaint investigations and seventeen joint reviews. Of the complaint investigations, twelve began in 1988-1989 and the remainder in 1990. The latter include forty-six complaints from one organization, the Assembly of Manitoba Chiefs. Seventeen were filed in June and alleged significant under-representation of aboriginal peoples in a broad array of employers under the Employment Equity Act. In December we received a second set of complaints from the AMC against twenty-nine federal departments and agencies alleging the same type of discrimination.

One major complaint marked an anniversary of sorts at the end of 1990. It was December 1988, when the Disabled People for Employment Equity Rights Group in Toronto filed a complaint against nine employers who, it felt, had an under-representation of disabled people that reflected discriminatory employment practices. The Commission tried to establish a collaborative process for investigating these complaints with the employers concerned, and at the same time — to make best use of their and our resources — invited them to take part in a joint review of the employment situation for the other three target groups as well.

The key premise behind the Commission's approach was that employers who were complying with the Employment Equity Act

would already have followed the three main steps — availability analysis, job systems review and corrective planning. They would therefore be able to give an account of themselves in a timely way and thus minimize the need for a more adversarial investigation.

This proved to be unduly optimistic on our part. Only five of the nine employers cited in the complaints were willing to sign a co-operative agreement: Canadian National, the Royal Bank, the Bank of Montreal, the Toronto-Dominion Bank and the Canadian Imperial Bank of Commerce. It is these five who have made the most progress in the course of the year. The significant gaps in their work force representation have been identified, and a review of job policies and practices is under way in most cases. It is expected that a resolution for four out of the five complaints will be proposed in the first half of 1991.

Where there were no agreements, progress in investigating the Disabled People's complaints has been in the slow-to-stop range. The CBC has so far refused to provide information required for the investigation and has challenged in Federal Court the validity both of the complaint and the Commission's actions. Bell Canada has also refused to co-operate in investigating the Disabled People's complaint pending the outcome of its challenge to the complaint initiated by the Commission. Canada Post and Scotiabank, while contesting the validity of the complaint, have reluctantly agreed to co-operate, but progress has been exceedingly slow. The process of obtaining information is still a matter of pulling teeth, and it is impossible to predict when, or even if, a proposed resolution will be forthcoming.

Given this mixed experience in obtaining investigation agreements, the Commission decided, in dealing with the seventeen complaints under the Employment Equity Act by the Assembly of Manitoba Chiefs, to move as quickly as possible to the analysis of availability. Instead of checking whether employers had already done this, we asked them directly to provide their count of aboriginal employees in the major job groups that make up the twelve occupational categories. Our aim is to produce an investigation report and a proposed settlement by the June 1991 anniversary of these complaints. Given the scope of the other twenty-nine complaints by the Assembly of Manitoba Chiefs last December, against federal departments and agencies, the Commission is trying to enlist the co-operation of Treasury Board, as the overall federal employer, to ensure that the investigation is as comprehensive and efficient as possible.

The process of carrying out a joint review was also bedevilled by problems in getting the employers to sign on. Of the original nineteen invitees, seventeen eventually agreed to co-operate in the course of 1989. Nineteen ninety was therefore largely devoted to carrying out the review itself. The rate of progress was determined mainly by the analysis that had already been done by the employer, which in turn often depended on the resources it had devoted to the task. Six of these

reviews are expected to be completed early in 1991 and the remainder as the year progresses.

LOOKING AHEAD

Even in their present form, the Employment Equity Act and the equivalent Treasury Board policy have generated a great deal of public concern about the inequities behind the statistics. The nearly eighty actions in which the Commission is directly involved cover almost 600,000 jobs in the public and private sectors. If we complete all our seventeen reviews and resolve most of the older and some more recent complaints in 1991, there will still be more than enough to work on in the years ahead. We must also hope that the courts will get a chance to sift through some of the critical jurisdictional and procedural questions raised by CBC's and Bell Canada's refusal to accept the validity of either the Disabled People's complaints or our own. Such decisions will have a great bearing on the credibility and practicality of the whole employment equity process in Canada.

Nineteen ninety-one is also supposed to see a legislative review of the Employment Equity Act. Advocacy groups, employers and the various federal agencies involved have been gearing up for this event by trying to bring into focus the various substantive and procedural issues that have dogged its progress so far. This process will no doubt intensify as the year goes on and various viewpoints jockey for public support and parliamentary attention.

For our part, we have been reflecting on nearly three years experience of preparing the ground and working as closely as circumstances would allow with employers and complainants alike. Faced with a wide divergence of views about the legal rationale and underlying administrative logic of the Act, we have tried throughout this phase to emphasize just two things: that it was clearly intended that this Commission monitor the application of the Employment Equity Act, as the only independent agency involved and in view of the enforcement tools provided in our own Act; and that the purposes of both Acts are best served by trying to make the exercise work and not by arguing the legislator's call. By the middle of 1991, we will have before us the fourth set of annual reports produced by the employers who fall under the Act. It should be possible at that point, and making all allowances for persistent bugs in the data-collection and reporting systems, to assess whether the Act is essentially on track or in need of major revision.

Our experience thus far has been that employers have not always been ready to bite the bullet when it comes to tracking down and removing the specific causes of their under-use of one or more of the target groups. To put it more bluntly, they have simply not complied with the brief but clear requirements of the Act to analyze what was wrong

before they ostensibly tried to put it right. In 1990, the Commission began a series of workshops and seminars with employers to explain what kinds of analysis we think are called for to make equity planning a meaningful and constructive exercise and not mere window-dressing. Whatever the outcome of the legislative review, this is the kind of work that will remain essential to a healthy and progressive employment equity law for Canada. As to whether the presumed interaction of the Employment Equity Act and Canadian Human Rights Act has been adequate to the task — or enforcement or oversight should be dealt with in some other way — we would only say at this point that adequacy will ultimately depend on someone having the clear authority to carry out investigations and assessments of employment equity performance that are, and are seen to be, independent and objective.

EQUAL PAY

Equal pay laws are needed, quite simply, because of the persistent gap between men's and women's salaries. Women have been joining the work force in unprecedented numbers in recent decades, but many of them have been finding employment in jobs typically dominated by women, such as clerical work, retail sales, nursing and childcare, all of which tend to be poorly paid.

In part, poor pay for female-dominated jobs can be attributed to the effects of traditional attitudes about the low worth of women's work and their supposedly secondary economic role. While attitudes have changed in recent years, wage patterns have been slow to adjust, and many female-dominated jobs are still paid less than jobs of comparable value in which men predominate. This has played a part in keeping women's earnings below those of men. In 1969, women working full-time made just fifty-nine cents for every dollar earned by men; in 1989 they made about sixty-six cents, a proportion well below that in countries like Britain, France, Holland and Australia. Human rights laws cannot put a stop to this situation on their own, but they can contribute to a solution by ensuring that female-dominated jobs are fairly evaluated and fairly paid.

The Canadian Human Rights Act clearly states the right of female and male employees to receive equal pay for work of equal value. It is less clear, however, how that goal is to be achieved. Under the Act as it stands today, it is up to individual employees or their representatives to complain to the Commission about perceived inequities in wage levels. The onus for initiating change is on the employee rather than the employer, and solutions are therefore haphazard rather than systematic.

This approach has produced some successes, it must be said, since the Act came into force in 1978, but dealing with complaints is often a long, litigious process that in many ways only scratches the surface of the problem. Because the Commission believes that sex-based wage differences reflect discriminatory patterns across whole pay systems, it

has recommended amending the Act to require that employers take the initiative in identifying and correcting inequities in their compensation practices. In the absence of such an amendment, we are left with only three options: to pursue individual complaints as best we can; to encourage and assist any broader pay reviews that seem to offer the prospect of more comprehensive solutions; and to make use of audits conducted by the Department of Labour under the Labour Code to initiate our own complaints.

At the end of 1990, the Commission was investigating nine complaints lodged by individual employees and another eleven by employees or unions on behalf of small groups of workers. This constituted about two-thirds of all the equal pay cases being dealt with by the Commission at that time. Half of these complaints were made during 1990, and almost all the others dated back no more than two years. Several were close to settlements that could result in the payment of thousands of dollars to employees who have suffered discrimination. The Commission hopes to complete its investigations and make decisions on most of the others before the end of 1991.

The most important systemic case that the Commission dealt with in 1990 involved some 68,000 federal employees in nine predominantly female occupations. For five years, employer and employee representatives (with Commission staff as observers) invested substantial hopes and thousands of hours of work in the Joint Union Management Initiative, a major study of wage rates involving the evaluation of roughly 3,200 jobs. In the end, however, despite efforts to achieve a settlement acceptable to all, the parties could not agree on the size of the actual wage gap between female-dominated and male-dominated jobs or on the salary adjustments necessary to ensure pay equity. Early in 1990, negotiations broke down and the Treasury Board unilaterally announced interim payments to secretaries, clerical workers and educational support staff.

The unions were not persuaded that justice had been done, and one of them, the Public Service Alliance of Canada, lodged a supplementary complaint with the Commission, alleging that the Treasury Board's payments had failed to eliminate wage discrimination. The Commission had to pass judgement on matters it had hoped would be settled between the parties. Was there still wage discrimination between male-dominated and female-dominated jobs after the unilateral payments were made? And how should the disconcerting array of non-cash benefits, from vacations and insurance to sick leave, be factored into wage calculations to ensure true pay equity between the sexes?

After further analysis of Joint Initiative data, the Commission concluded in the fall of 1990 that not all discrimination had been dealt with. It therefore requested that a human rights tribunal be established to consider the case, which will be the largest ever to go before

a tribunal or a court in North America. Given its complexity and the sheer volume of evidence to be presented, we must regrettably anticipate that considerable time will pass before the public service complaints, one of which dates back to 1979, will finally be resolved.

On the brighter side, the Commission was also involved during 1990 in an important equal pay initiative launched jointly by the Government of the North West Territories and the Union of Northern Workers after the filing of a complaint by the union. We have been providing as much technical advice as possible and are pleased to report that a joint study is on track. Moreover, the parties have committed themselves not just to getting rid of present inequities, but also to reforming the underlying pay policies and structures that gave rise to them in the first place. This case is one example of how an individual complaint may be effective in encouraging an employer into systemic wage reform.

We cannot, however, continue to depend on the investigation of individual complaints indefinitely as the only means toward reaching pay equity. This is another reason we set such store by the mechanism, provided for under the Human Rights Act, whereby the Department of Labour provides the Commission with evidence of infractions that it uncovers in the course of its regular payroll inspections. The fruits of this provision have been limited in the past, but things started to look up in 1990, when the Department referred two cases to the Commission. The first resulted in action by the mining company concerned to eliminate wage discrimination. The second, involving food-services employees of a marine company, is now being investigated by the Commission. On the whole, the Department reports that more and more employers are undertaking their own reviews of pay practices as a step towards voluntary compliance with the Equal Wages Guidelines that were issued under our Act. While the Commission is certainly encouraged by this trend, it is concerned that few employers share the results of these reviews, either with the Department or the Commission. Unless there is a requirement to that effect, the impact of these provisions will continue to be hit-and-miss.

The Commission holds to the view that equal pay for work of equal value is best achieved through comprehensive reviews of compensation systems and is prepared to do all it can to foster a positive, co-operative approach to eliminating wage discrimination. The Commission encourages all employees and unions to co-operate with wage reviews launched by employers for the purposes of pay equity and believes that pay equity settlements should be legally tied into the collective bargaining process to ensure their long-term maintenance.

Though the Commission is doing as much as possible to promote active pay equity initiatives within the framework of the existing legislation, in the last resort the choice lies with the Government: does it want to adopt a systemic strategy to implementing equal pay in the federal sector and embody it in law, or is it prepared to live with the catch-as-catch-can approach of the present complaints-driven process?

CASE WORK

With or without amendments to the law, human rights jurisprudence in Canada continues to progress. The equality provisions of the Charter of Rights and Freedoms have heightened Canadians' awareness of the value of equal opportunity and anti-discrimination legislation in this country. Questionable social assumptions that had gone almost unchallenged for generations have become the target of individual or group complaints, and each year new aspects of inequality are explored.

Nineteen-ninety was the busiest year so far from our perspective. Not only did the total case load and range of issues continue to increase, but several key questions that will have far-reaching implications for our society were decided by human rights tribunals and the courts. The right of women to work in any field for which they have the essential physical and mental abilities again touched new areas of employment. Disabilities that had been arbitrarily deemed to be incapacitating for certain kinds of work were found, either through medical advances or greater openness of mind, not to be so. The pros and cons of mandatory retirement were given a thorough public workout as the courts tried to reconcile the competing interests at stake. And a not so subtle prejudice against homosexuality was again tested in various ways against our commitments to the basic principles of human rights.

THE SUPREME COURT OF CANADA

In the course of the year the Supreme Court of Canada delivered a succession of judgements in human rights cases. The most notable involved aboriginal rights (the *Sioui* and *Sparrow* cases); the question of reasonable accommodation and the limits of the bona fide occupational requirement defence (*Central Alberta Dairy Pool*); the constitutional validity of mandatory retirement provisions (the *McKinney* case); and a number of decisions involving hate propaganda (*John Ross Taylor*, *James Keegstra*, and *Donald Clarke Andrews and Robert Wayne Smith*).

The significance of the *Sioui* case is that it confirms the Supreme Court's intention to regard documents of understanding made long ago between white administrators and native peoples as not only having the force of binding treaties but having that force in present day circumstances. Four members of the *Sioui* family admitted to cutting down saplings in Jacques Cartier Park but argued that they were doing so in order to perform an ancestral rite, and that this practice was approved as part of a treaty signed in 1760. The Court agreed, and a tendency in both law and practice to consider such understandings as effectively superseded by the course of history was thus conclusively reversed. Canadians must accept that we not only have a great deal of unfinished business in the area of aboriginal affairs, but that we have unfulfilled but legally binding obligations as well.

In the *Sparrow* case, the Supreme Court adopted a broad interpretation of the constitutional guarantee of aboriginal rights and established a new framework for approaching these questions. The case involved an appeal by Mr. Sparrow against a conviction for using a fishing net that was larger than his band's licence permitted under the federal Fisheries Act. The question before the Supreme Court was whether the Fisheries Act restriction on the length of the net was inconsistent with section 35(1) of the Constitution Act, 1982, which recognizes and affirms the "existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada". The Court concluded that the Crown had failed to prove extinguishment of Mr. Sparrow's aboriginal right by publishing regulations under the Fisheries Act. It also took the view that the phrase "existing aboriginal rights" should not be read to limit native rights to the way in which they were originally enjoyed but "must be interpreted flexibly so as to permit their evolution over time." The Court again reinforced "the special trust relationship" between the Government and the aboriginal peoples, a relationship that should be pursued in a purposive way.

Since the case raised critical questions about possible defences against a charge of discrimination, the Commission was granted intervenor status in *Alberta Human Rights Commission v. Central Alberta Dairy Pool*. The Court's decision, released in September, shows how a single complaint can in due course affect the whole direction of human rights law. The complainant, a member of the World Wide Church of God, lost his job at a milk-processing plant when he refused to work on a day his Church held to be a holy day. The main question before the Court was whether the dismissal was based on a bona fide occupational requirement, as provided for in most human rights codes, or whether the employer had, in a discriminatory way, failed to accommodate the religious duties of its employee.

The Court split four-to-three in its reasons for decision but was unanimous in its conclusion: the Dairy Pool had a duty to accommodate the complainant and had not made reasonable efforts to do so. The majority of the Court accepted the argument that the Court's own 1985 decision in *Bhinder v. C. N. Railway* was incorrect. That decision, which also involved religious beliefs, held that an employer had no duty to accommodate an individual's needs once a bona fide occupational requirement had been established. In the *Dairy Pool* decision, Madame Justice Wilson, writing for the majority, held that the bona fide occupational requirement defence did not apply to cases of "adverse effect" discrimination such as this, where the employer's rule is neutral in principle but unfairly penalizes some minority group or individual. The only defence available to the employer in such cases is that it has not been able to accommodate the victim short of undue hardship to the organization.

The decision also rejects the idea established in a Federal Court ruling in the *Mahon* case of 1987 that any safety concern, however minor,

will automatically justify a discriminatory rule. Moreover, it accepts that, in order to meet its duty to accommodate, the employer may have to accept some inconvenience, expense or operational disruption; in short, "undue" hardship presupposes that some hardship may be in order. Although this latest ruling deals specifically with accommodation of religious beliefs, there is nothing in it to indicate that the same reasoning would not apply to other grounds of discrimination; employers have a duty to accommodate where a rule or practice adversely affects an individual or group because of religion, age, disability or sex. The Court also confirmed that to establish a bona fide occupational requirement, the employer must either consider the individual circumstances of the person or justify its failure to do so. In the words of the majority: "If a reasonable alternative exists to burdening members of a group with a given rule, that rule will not be bona fide."

On December 6, in *McKinney* and similar cases, the Supreme Court handed down a rather complex ruling on the issue of mandatory retirement. While the Court may or may not be right in deferring to the legislator on this issue, its decision to uphold the mandatory retirement principle has at least three disturbing side effects: as we noted above, it endorses notions about the capabilities of the sixty-plus set and the need to get rid of people at one end of the system to permit entry at the other that are, in our view, dubious; it may leave Canada with a checkerboard system of age discrimination rules; and it lends powerful support to arguments that mandatory retirement actually produces more benefits than it takes away, a proposition that we continue to find questionable.

In deciding the *Taylor*, *Keegstra* and *Andrews and Smith* cases in December, the Supreme Court essentially had to deal with the question whether provisions in human rights laws or the Criminal Code that make it unlawful to promote hatred against an identifiable group are justified under section 1 of the Charter as "reasonable limits... demonstrably justified in a free and democratic society" or whether they effectively violate section 2(b) of the Charter, which guarantees "freedom of thought, belief, opinion and expression". The four-three majority decision was, in a nutshell, that although these provisions go against section 2(b), they are justified under section 1. While this judgement was not uniformly welcomed by all human rights groups, it probably reflects reasonably well the present balance of informed opinion on this exceedingly difficult question. It is better perhaps to run some slight risk that these provisions might theoretically be used to censor the expression of unpopular views that are not in the realm of hate propaganda than to offer unwarranted freedom to the reality of racially or culturally insulting actions.

QUESTION OF ORIENTATION

Despite our repeated proposal that sexual orientation be included as a prohibited ground of discrimination under the Canadian Human Rights

Act, such protection is still not provided. Nor has sexual orientation been definitively held to be protected under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is nevertheless arguable that employers who refuse to extend certain familial benefits to individuals of the same sex who might otherwise qualify are using notions of family and family status in a discriminatory fashion. In a case first mentioned in last year's Annual Report, *Mossop v. Secretary of State, Treasury Board and the Canadian Union of Professional and Technical Employees*, the complainant was denied bereavement leave to attend the funeral of his male partner's father. He was refused this leave because, under his collective agreement, the relationship was not considered to fall within the category of "immediate family". Although that category included a common-law spouse, it defined such a relationship as being between members of the opposite sex. The tribunal hearing the case decided that the term "family status" in the Canadian Human Rights Act was broad enough to include same-sex relationships. It held that it was reasonable to conclude that persons of the same sex who live together in a stable and mutually dependent way constitute a family and may therefore be entitled to protection against discrimination of this kind.

The Treasury Board appealed this decision to the Federal Court of Appeal, which reversed the tribunal ruling for several reasons. The Court concluded that, in order to substantiate the complaint, the tribunal had to give to the words 'family status' a meaning that was not intended by Parliament and that was also not their generally accepted legal meaning. It also had to assume that Mr. Mossop's partner was his spouse, an assumption that the Court could not support. It went on to say, moreover, that it is sexual orientation, not family status, that is the true ground of discrimination involved. Sexual orientation is not included as a ground under the Act, and the fact that it may be included under the Charter cannot be used to extend the Act beyond Parliament's intentions. Without deciding whether common-law relationships are included in the term family status, Mr. Justice Stone stated unequivocally in his reasons for judgement that a common-law relationship only comprises persons of the opposite sex. The Commission sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada, and leave was granted early in the new year.

Similar issues were involved in *Veysey v. The Commissioner of the Correctional Service of Canada*. One of the first cases to examine judicially whether sexual orientation is a prohibited ground of discrimination under the Charter, this case was heard last year by the Trial Division of the Federal Court and appealed this year to the Federal Court of Appeal. Mr. Veysey, an inmate at Warkworth Institution in Ontario, applied to participate with his male partner in the Institution's Private Family Visiting Program. The program was established under the Penitentiary Act pursuant to a Commissioner's Directive and provides eligible inmates with an opportunity to have extended private visits with members of their family as a way of maintaining family ties and preparing inmates to rejoin the community.

Although he met the qualifications for eligibility, Mr. Veysey was not allowed to take part in the program because it did not recognize partners of the same sex.

Mr. Veysey argued that the exclusion of homosexual relationships was discriminatory on the basis of sexual orientation and thus contrary to section 15 of the Charter. The Commissioner of the Correctional Service of Canada maintained that Mr. Veysey was not refused on the basis of his sexual orientation but because the person he nominated for the visits, a man with whom he had lived for six years, was not his spouse or otherwise within one of the classes of listed relatives. Common-law spouses, said the Commissioner, do not include people of the same sex who live together.

The Federal Court, Trial Division held that while sexual orientation is not a prohibited ground of discrimination listed under section 15 of the Charter, it is an analogous ground. The Court took account of provincial and territorial human rights legislation that expressly includes sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. It also noted that the Report of the House of Commons Parliamentary Committee on Equality Rights had recommended in 1985 that sexual orientation be included as a prohibited ground of discrimination in the Canadian Human Rights Act. The Court went on to point out that most of the prohibited grounds of discrimination specifically enumerated in section 15 have the attribute of immutability and that sexual orientation presumably fits within this categorization. Furthermore, the individuals or groups protected by section 15 have been victimized and stigmatized throughout history because of prejudice, mostly based on fear and ignorance, and the Court found that this characteristic, too, clearly applies to sexual orientation, or more precisely to those who deviate from a widely held view of acceptable sexual norms.

At the hearing in the Federal Court of Appeal, the Commissioner conceded that the wording of the Directive did not preclude the participation of same-sex couples in the program. Consequently, the issue was whether, in refusing Mr. Veysey, the Commissioner had properly exercised the discretion available under the Directive. The Court held that he had not and ordered that he reconsider the application. It did not decide whether common-law partners of the same sex should be considered common-law spouses. Nor did it expressly deal with the question of sexual orientation and the Charter, although it noted the Attorney-General's position that sexual orientation is a ground covered by section 15 of the Charter.

Because the Court of Appeal did not interfere with this aspect of the judgement of the Trial Division, the latter's inclusion of sexual orientation under section 15 holds good unless it is challenged. This decision therefore leaves the Canadian Human Rights Act in an anomalous position in Canada, as anti-discrimination legislation that does not include this particular prohibited ground of discrimination.

To the extent that sexual orientation is not considered to be among the grounds to which the Act's protection extends, the underlying issue of societal prejudice against homosexuality will continue to be dealt with in an indirect and convoluted fashion.

RESOLUTION OF COMPLAINTS RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

The lines between race, colour and national or ethnic origin cannot always be clearly drawn, and complainants often believe that the mistreatment they have suffered is due to more than one of them. One complaint that was settled during investigation occurred when the complainant was allegedly refused a job because of his race and colour and, after he complained, had his name removed from the respondent's list of occasional employees. During the investigation, the complainant was reinstated in a permanent part-time position. Without admitting liability, the respondent agreed to pay him \$3,000 in lost wages and to give all employees training in the application of its human rights policy.

A case in which the complainant was not successful in establishing to the satisfaction of a tribunal that discrimination had occurred was *Odiatu v. Royal Canadian Mounted Police*. Mr. Odiatu alleged that the RCMP discriminated against him by treating him harshly and insulting him because he is black. The RCMP officers involved testified that they followed normal procedures when inquiring into Mr. Odiatu's status in Canada. In the end, the tribunal was not convinced, on the balance of probabilities, that the offensive comments the complainant believed he heard were indeed made. It dismissed the complaint, holding that the evidence did not establish that the RCMP investigation was either started or continued because of the complainant's race or colour.

A complaint against the Canadian Broadcasting Corporation alleged refusal of employment because of the complainant's national origin. The complainant, who is of French origin, claimed he was refused a position as a reporter with the CBC because of his French accent. Under the terms of the settlement, the CBC gave assurances that it would assess the complainant's qualifications on the same basis as those of other candidates if he decided to apply for similar positions in the future. It also agreed to compensate him in the amount of \$2,500.

AGE

The Commission is involved in two large cases alleging age discrimination: *Cranston et al. v. Her Majesty the Queen in Right of Canada*, and *Martin et al. v. Canadian Armed Forces*. Each consolidates several challenges to the retirement policy of the Canadian Armed Forces and parallel provisions of the Canadian Human Rights Act. Both cases have been referred to tribunal and involve questions of jurisdiction to be decided by a higher court that are discussed more

fully later in this chapter. The possible applicability of the Supreme Court decision in *McKinney* to these cases is being reviewed as well.

In *Downes v. Air Canada and National Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of Canada*, the complainant alleged that the respondents used employees' ages to determine the seniority of people hired on the same day. She alleged that this method of determining seniority was used for all employees before March 1, 1978, that it was used to determine her seniority, and that it resulted in discrimination against her on the basis of age. Air Canada and the union recognized that Ms. Downes had been discriminated against and agreed that birth dates would no longer be used as a basis for determining the seniority ranking of employees. The seniority list is also to be amended in accordance with a new system that does not involve consideration of employees' age.

In *Holden v. Canadian National Railway*, the complainant lost his job as a financial planning officer in 1982 when he reached sixty years of age. A review tribunal upheld the first tribunal's conclusion that there was no prima facie case of discrimination. The Commission filed an application for review of this decision in the Federal Court of Appeal, where it was found that the review tribunal erred in law by holding the Commission and the complainant to a standard of proof that approached the onerous "beyond a reasonable doubt" requirement of the criminal law. It further concluded that the review tribunal erred in holding that discrimination had to be *the* basis, rather than *a* basis, for the employer's decision not to continue to employ the complainant. The Court also decided that the review tribunal should not have focused on the complainant's conduct after he learned he was to lose his job; the fact that he negotiated the best possible financial arrangement with his employer did not mean that he had not been discriminated against. The Court ordered a new review tribunal to be constituted.

SEX AND SEXUAL HARASSMENT

Sex discrimination gives rise to many complaints every year. Several of those that arose in 1990 were settled without recourse to a tribunal. A complainant alleged that she was harassed and treated differently at work because of her sex and that this treatment eventually forced her to resign. The Canadian National Railway Company agreed to pay her \$10,000 in damages, provide her with a letter of apology, circulate its harassment policy to its personnel, provide an information session on sexual harassment and include a session on harassment in future orientation sessions.

The early-resolution initiative was useful in settling the case of a complainant who alleged that she lost her job because of her pregnancy. She received a lump sum payment of \$2,000, a letter of

apology and \$500 for hurt feelings and loss of self-respect. In a complaint against the Department of Transport, an employee alleged that the respondent discriminated against her in employment because of her pregnancy by not extending her term while she was on maternity leave. As a result she was not eligible for a retroactive pay increase. The Department agreed to pay her \$2,000 for hurt feelings and compensation for lost wages.

Another complainant, a free-lance film maker, alleged that the National Film Board refused her temporary employment as a location production manager because of her sex. She also claimed that the NFB made a practice of refusing to hire female production managers for location work in Africa. The conciliated settlement included \$10,000 for lost wages, \$1,500 for loss of self-respect, a letter of apology and a memorandum to directors and supervisors of the Board on their responsibilities under the Canadian Human Rights Act.

In 1990, a long-awaited tribunal decision was released in *Courtois and Raphaël v. Department of Indian and Northern Affairs*. The complainants are native women who regained their Indian status as a result of amendments to the Indian Act in 1985. Both complained that their band council had refused to provide educational services to children of reinstated women. They also held the Department of Indian and Northern Affairs responsible because of its involvement in the provision of educational services. The tribunal concluded that the Minister of Indian and Northern Affairs is solely responsible for the education of status Indians and is consequently responsible for such decisions of the band council, which acts as the Minister's agent in these matters. Since only women who regained Indian status as a result of the 1985 amendments were affected by the band council's decision, the tribunal held that the resulting discrimination was based on the sex and marital status of these women.

This decision is the first to apply the reasoning of an earlier judgement of the Federal Court of Appeal in *Desjarlais v. Piapot Band No. 75*. In holding that section 67 of the Canadian Human Rights Act does not operate to deprive the Commission and human rights tribunals of jurisdiction over the decisions of band councils when those decisions do not emanate from provisions of the Indian Act, the tribunal opted for the interpretation of section 67 advocated by the Commission. Ms. Raphaël's complaint was originally dismissed on the ground that she had not been a resident of the reserve. When she appealed this decision, the parties agreed to settle out of court, and Ms. Raphaël received basically the same award as Ms. Courtois, whose complaint was upheld. Both therefore received \$1,500 compensation for hurt feelings and loss of self-respect, as well as \$500 compensation for the hurt feelings of each child involved.

In April, a review tribunal released its decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. O'Connell et al.* The judgement

confirmed the tribunal decision that the CBC had discriminated against female employees who alleged they were treated differently from male counterparts in that they were not assigned to mobile and remote broadcasts except occasionally to fill in. They testified that outside broadcasts were desirable both for career enhancement and because they involve significant overtime. A majority of the review tribunal applied established legal principles in refusing to reverse the tribunal decision; it held there was no reason to interfere with that decision since there was ample evidence to support the finding of a *prima facie* case of discrimination. Moreover, the majority of the review panel found that the CBC's explanations were incomplete and did not answer all the allegations.

MARITAL STATUS, FAMILY STATUS

A tribunal decision was released this year that concerned a case first mentioned in our 1989 Report. The complainant, Ms. Lang, ran a family childcare business with the help of her daughter. In order to obtain more training, her daughter enrolled in a childcare course that required 350 hours of practical experience. To provide this experience, Ms. Lang wished to hire her daughter for the summer, but when she applied for a government wage-subsidy program for students, her application was rejected because of the family relationship.

The Canada Employment and Immigration Commission had argued that its anti-nepotism policy was necessary to ensure that government did not fund job-creation programs that did not give everyone a fair and equal opportunity to be hired. The tribunal found that in the present circumstances there was no *bona fide* justification for the denial of funding, and that the CEIC had discriminated against the complainant on the basis of family status. It awarded Ms. Lang \$1,560 for financial loss and \$1,000 compensation for hurt feelings. The CEIC has appealed this decision to the Federal Court of Appeal.

In a similar case, a chemistry professor alleged that the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada had treated him unfairly in applying its regulation prohibiting grant recipients from paying salary or benefits to members of their family. The chemist, who received grant money from NSERC, was not allowed to pay any part of the salary or benefits of his spouse, although she was a fully qualified researcher. Upon being informed of the Commission's decision to appoint a conciliator, the Council changed its policy to remove the ban on family members and notified all grant-receiving bodies of the change.

The tribunal in *Fitzherbert v. Underhill* decided that the complainant had been discriminated against on the basis of family status when she was dismissed from her job for what amounted to reasons of nepotism. Ms. Fitzherbert alleged that Mr. Underhill engaged in a discriminatory

practice on the grounds of sex and family status when he terminated her employment as a truck driver in order to give the job to his brother. In determining that this situation qualified as discrimination on the basis of family status, the tribunal adopted the conclusion of the Federal Court of Appeal in *Mossop* that family status includes ancestral relationships as well as those between spouses, siblings, in-laws, uncles or aunts, nephews or nieces, cousins, etc. In Ms. Fitzherbert's case, the tribunal found that the fact the complainant lost her job for lack of a family relationship with Mr. Underhill constituted discrimination on the basis of family status. She received an award for lost wages and hurt feelings.

DISABILITY

A ground-breaking case that first made headlines in 1989 was *Fontaine v. Canadian Pacific Ltd.* This was the first tribunal decision on an AIDS-related complaint. It found there was no bona fide occupational requirement that justified the employer firing Mr. Fontaine after it was learned he had tested positive for HIV. This reaffirmed the Commission's position that employers may not discriminate against those who carry HIV or have AIDS unless there is a clear risk that the virus will be transmitted. It recognized, as did *Canadian Pacific*, that there is no basis for fear among co-workers that HIV can be transmitted through casual contact. The company also acknowledged that being free of HIV cannot be a bona fide occupational requirement for any of its jobs. Although the question was raised whether Mr. Fontaine's contract of employment was directly with CP or with a third party, the tribunal concluded that CP was responsible for Mr. Fontaine's firing since the company was instrumental in his dismissal. Mr. Fontaine was awarded \$23,160 for lost wages and \$2,000 for injury to self-esteem.

CP appealed the decision to the Federal Court of Appeal, whose ruling supporting the tribunal's decision was released last November. The Court agreed with the tribunal that a broad interpretation of the word "employ" in the Act is appropriate, and it adopted decisions of other courts in which the word has been interpreted to mean "utilize". This interpretation allows the Act to reach beyond traditional employer-employee relationships to situations where decisions about whether to employ a person may be made by someone other than the person's most immediate employer.

Another significant decision released in 1990 involved the accessibility of polling stations to voters with impaired mobility. An earlier human rights tribunal had made a preliminary ruling in *Canadian Paraplegic Association v. Chief Electoral Officer of Canada and Returning Officers*. It decided that the Chief Electoral Officer was protected by parliamentary privilege and the complaints at issue could proceed only against the local returning officers. The Commission and the Association appealed the decision to the Federal Court of Appeal.

The Court granted the Commission's application and rejected the Chief Electoral Officer's claim that his actions on all matters pertaining to elections were protected by the privilege of the House of Commons. Courts have jurisdiction to grant a remedy when the right to vote is impeded or denied. Even if the subject matter of the complaints were to fall within the privilege of the House, the position of Chief Electoral Officer is subject to the Canadian Human Rights Act. The position is a creation of an ordinary Act of Parliament, and the Canadian Human Rights Act has paramountcy over all ordinary statutes. The case is now before a tribunal, which will hear evidence and rule on the question of accessibility of polling stations.

Many disability complaints arise when individuals are denied enlistment or re-enrollment in the Canadian Armed Forces because of a particular physical characteristic or disability. A line of decisions adopted by human rights tribunals in the past, to the effect that the Armed Forces have unique needs to which rules cannot be applied in the ordinary way, was again followed in *Rivard v. Canadian Armed Forces*. A human rights tribunal concluded that the CAF were justified in assigning Mr. Rivard to a restricted medical category after he suffered a knee injury, in refusing to consider his application for a change of career from heavy equipment operator to administrative clerk, and in releasing him from duty for medical reasons. The CAF maintained that an administrative clerk must be capable of performing all the essential duties of a soldier, and Mr. Rivard's medical review found him unfit to perform these duties. The tribunal held that the Armed Forces acted in good faith and that, having demonstrated a bona fide reason for their exclusionary rule, they had no duty to accommodate Mr. Rivard. Finally, the judgement states that, given the special role that the CAF play, they could not, in any consideration of the justification of their policies, be treated like other employers.

Another complainant was more fortunate. Mark Rosin was one of fifty-four cadets who attended a basic parachute training course offered by the CAF in 1984. He was removed from the course when the Forces discovered he was monocular, and a tribunal decision in 1989 found that the CAF had not established a bona fide justification for doing so. The questions referred to the Federal Court of Appeal were whether the cadet training course could be regarded as a service "customarily available to the general public", whether Mr. Rosin was in the Forces' employ, and whether the original tribunal erred with respect to the bona fide requirement. The Court said yes to the first two questions and no to the last. The CAF have not sought leave to appeal this decision to the Supreme Court, and it will therefore serve to mitigate other judgements on what the Commission continues to regard as arbitrary application of CAF medical criteria.

A broad interpretation of the term 'disability' as used in the Act was given by the three-member tribunal in *Ede v. Canadian Armed Forces*. The tribunal decided that a disability includes any physical

characteristic that may be used to reject an individual. Mr. Ede's short stature consequently fell within the definition of the term for the purposes of the Act. The tribunal also concluded that the CAF had demonstrated a bona fide occupational requirement. It decided, on the basis of all the evidence, that the minimum height requirement as applied to Mr. Ede was acceptable because he could not safely and effectively use the basic equipment for his trade, and because of the financial and practical difficulties of redesigning equipment and vehicles to suit him. It held that the CAF's defence that members of the Forces, no matter what their trade, must be capable of performing as soldiers, had a rational basis and appeared reasonably necessary for the requirements of national defence.

The 1987 Federal Court of Appeal decision in *Canadian Pacific v. Canadian Human Rights Commission and Mahon* established that when safety is a concern, a "real risk" of damage to the employer, employees or the public is sufficient to justify an employment rule that discriminates against a disabled person. The degree of risk involved or the likelihood of it occurring were not held to be material factors. This decision opened a defence to some broad possibilities of discrimination. Recently there was a step away from this position when the tribunal in *Bouchard v. Canadian Armed Forces* found that the Forces had discriminated against Mr. Bouchard by releasing him because of kidney stones and a related weight condition. The tribunal was not satisfied that the safe and efficient performance of Mr. Bouchard's duties as a cook required that he meet what amounted to a minimal risk standard. It therefore ordered that Mr. Bouchard be reinstated and that he receive compensation for lost wages and benefits. This decision has been appealed by the Department of National Defence to a review tribunal.

Air Canada agreed to a conciliated settlement in a case involving the adequacy of the information and reservation service it provides to customers who must rely on a telecommunication device for the deaf (TDD). The complainant alleged that, after a fire at Air Canada's Montreal Reservations Centre, the TDD reservation line was out of service for four months. Service for hearing customers was restored after one month. Shortly after TDD service was restored, the line broke down again and was not operational for another two months. The complainant had trouble on other occasions with calls to the reservations office that went unanswered. In a conciliated settlement, Air Canada agreed to improve its TDD service and ensure the information and reservation service is of the same quality for all customers.

As a result of a complaint settlement reached with the Department of National Revenue, taxpayers may now receive material customarily available to the general public in a form that is suited to people with a visual impairment. Requests for a publication or form in alternate media (braille, large print or audio) will be met within three weeks or

sixty days, depending upon whether the document is already available in the medium and language requested.

The National Arts Centre will now reserve front row seats for patrons who are visually-impaired. The new seating policy is the result of discussions between the Commission, the NAC and a man who was unable to get a front row seat for his visually-impaired daughter. A satisfactory agreement was reached without a formal complaint. The number of seats set aside for people with disabilities will be increased from six to twelve, and four of these will be front row seats for individuals who are blind or whose vision is impaired.

Two complaints were brought against Air Canada by disabled individuals who, despite making a declaration that they were able to care for themselves, were not permitted to travel unaccompanied on an Air Canada flight. In both cases, the complainant received compensation for hurt feelings, and a permanent reservation file was set up so that they may travel unaccompanied in the future.

A heavy equipment operator with a hearing impairment lost his job clearing snow at Dorval airport when a medical examination, conducted in his third year on the job, revealed that he did not meet the hearing acuity standards established by the Department of Transport. Under the terms of a conciliated settlement, the Department agreed to modify its selection standards with respect to auditory acuity, and the complainant was reinstated. He also received \$38,630 for wages lost during the three years from the time he lost his job until he was re-hired, and \$800 for hurt feelings and loss of self-respect.

Reasonable accommodation of an employee's needs was the issue in a complaint against Canada Post Corporation by a deaf employee. The complainant alleged that Canada Post's refusal to provide a sign-language interpreter at meetings with management resulted in discrimination against him. The parties agreed to a conciliated settlement by which Canada Post recirculated its policy to provide services to personnel with hearing impairments. The complainant was credited for a sick day he took without pay and received \$300 in additional compensation. Canada Post also broadened its existing policy to provide appropriate interpretation services whenever they are requested.

REMEDIES

Within the remedial possibilities specified in the Act, new directions are possible and often desirable. One decision that broke fresh ground in dealing with the question of remedy was handed down by a review tribunal in *Morgan v. Canadian Armed Forces*.

The complainant alleged that he had been discriminated against when he was denied re-enrollment in the Armed Forces because he was perceived to have a disability as a result of a head injury. At the

hearing, the CAF admitted they had discriminated against Mr. Morgan; the sole issue before the tribunal was that of an appropriate remedy. The tribunal concluded that, but for the discriminatory practice, Mr. Morgan would have been re-enrolled. It ordered that he be reinstated and paid lost wages. The significant aspect of the decision was that the tribunal awarded Mr. Morgan a substantial sum for compound interest on both his lost wages and the amount awarded for loss of self-respect.

The review tribunal upheld the general terms of the original tribunal decision, but with some changes in the amounts of compensation awarded and changes in the way the interest was calculated. While it was not unanimous on all points, the tribunal agreed that Mr. Morgan was denied a position with the CAF and was thus entitled to compensation for lost wages and re-enrollment at the earliest opportunity. Mr. Morgan was also entitled to compensation from the date of the discriminatory act until he was actually reinstated by the Armed Forces, except for the twenty-seven month delay before he filed his complaint. This decision has been appealed by the Department of National Defence.

The majority of the review tribunal distinguished this case from the Federal Court of Appeal decision in *Attorney-General of Canada v. McAlpine*, where the doctrine of reasonable foreseeability was applied to limit the period of time for which the complainant could be compensated for lost wages. This review tribunal found that the doctrine of reasonable foreseeability did not apply in determining cases in which the complainant had satisfied the duty to mitigate losses and in which an order for reinstatement was appropriate. The review tribunal increased the original award for lost wages. It added interest to this amount, and the majority of the tribunal held that the interest should be compounded. The amount of compensation for hurt feelings was also increased from \$1,000 to \$2,500. In contrast to the original tribunal order, interest was not added to this amount.

This decision clarifies some of the remedial powers of a tribunal under section 53 of the Act, and the rejection of the doctrine of reasonable foreseeability by the majority is consistent with the finding of the tribunal in *Cashin v. Canadian Broadcasting Corporation*, released earlier in the year. Rosann Cashin first filed a complaint with the Commission in 1981, alleging that the CBC's decision not to renew her employment contract because of the prominence of her husband, whose last name she shared, constituted discrimination on the basis of marital status. A human rights tribunal decision ordering that Ms. Cashin be re-hired and awarding her damages was upheld by the Federal Court of Appeal. Leave to appeal this decision to the Supreme Court was denied. The only aspect of the case unresolved at the end of 1989 was that of compensation. The question was referred back to the tribunal that first heard the complaint, which ordered that Ms. Cashin be compensated for three and a half years' salary.

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS

As with *Morgan*, the significance of this decision lies largely in the tribunal's express distinction between this case and *McAlpine* on the question of reasonable foreseeability, and its conclusion that it is not appropriate to import the notion of reasonable foreseeability applicable to tort law to questions of damages for discriminatory acts. The Canadian Human Rights Act contains internal limitations on the damages that tribunals may award, and these limitations are sufficient for their purpose. Also noteworthy is the tribunal's affirmation of the power of a human rights tribunal to order interest on an award despite the fact that this power is not expressly granted by the Act.

Occasionally, the Commission is obliged to use procedural tools such as search warrants to obtain necessary evidence. In *Abraham v. Bank of Montreal (Canadian Human Rights Commission v. Sun Life Assurance Company of Canada)* the Commission applied for, and was granted, a search warrant to allow it to see the complainant's insurance file, which was held by Sun Life. Ms. Abraham had filed a complaint with the Commission alleging that her former employer, the Bank of Montreal, had discriminated against her by denying her both short-term and long-term disability benefits and refusing to continue to employ her. Sun Life was responsible for the administration of the long-term disability plan offered by the Bank to its employees. The Commission wanted to review Sun Life's decision to deny long-term benefits to Ms. Abraham and requested her file. Sun Life would not produce it without a search warrant.

Although the search warrant was initially granted, it was subsequently revoked by a second judge of the Federal Court, Trial Division on the basis that Sun Life, being an insurance company, is provincially regulated and does not fall within Commission jurisdiction. On appeal by the Commission, the Federal Court of Appeal restored the decision of the first judge, stating that insurance benefits such as those in question are employment benefits, and it would therefore be unduly artificial to distinguish between discrimination brought about by entering into an agreement that creates employment benefits and discrimination arising out of the administration of the agreement. The Court concluded that the alleged discrimination in Ms. Abraham's complaint was in respect of a subject matter over which the Parliament of Canada, and hence the Commission, has authority. This decision confirms the broad investigative powers of the Commission by implicitly extending the Act's procedural provisions to provincially-regulated companies. Sun Life has been granted leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada.

The power of the Commission to argue that provisions of the Canadian Human Rights Act that apparently conflict with the Charter are unconstitutional was challenged by the Attorney-General of Canada in *Attorney-General of Canada v. Martin et al.* This involved several complaints challenging the retirement ages imposed by the Canadian

Armed Forces and the Department of National Defence in accordance with the Queen's Regulations and Orders. Paragraph 15(b) of the Act states that it is not a discriminatory practice to refuse to employ or to continue to employ an individual who has reached the maximum age that applies to that employment by law or regulation. The Commission, having taken the position that this provision is contrary to the Charter, referred these complaints to a human rights tribunal.

The Federal Court, Trial Division affirmed the Commission's right to consider a provision of its Act inoperable because it is contrary to the Charter. This followed earlier decisions of the Federal Court of Appeal and Ontario Court of Appeal holding that tribunals and lower courts have jurisdiction to hear and decide Charter questions that arise out of the application and interpretation of legislation. The Commission must apply the provisions of its Act to determine whether there is sufficient evidence of discrimination to justify referring a complaint to a tribunal hearing. In discharging this duty, the Commission must assure itself that its enabling statute is not in conflict with the Charter. The Court also pointed out that the Commission's decision on the matter was not definitive, as the question was referred to a human rights tribunal for ultimate decision.

A technical question concerning the validity of an affidavit supporting a complaint initiated by the Commission was the subject of a decision of the Federal Court, Trial Division in *Bell Canada v. Canadian Human Rights Commission and Michelle Falardeau-Ramsay*. In 1989, the Commission initiated a complaint against Bell Canada, alleging that there were reasonable grounds to believe that the employer was not complying with the Employment Equity Act, in light of its under-utilization of women, visible minorities, aboriginal people and disabled people. Bell challenged the Commission's right to initiate this complaint and then challenged the validity of the affidavit that was filed in response to its challenge. The Court applied the rule of the Federal Court Rules that pertains to affidavits in what the Court itself described as a "most literal 'black-letter' manner". According to this interpretation of the rule, an affidavit must be confined to facts that the witness herself knows to be true; the affidavit in question, portions of which were judged to contain hearsay, personal interpretation of the law and personal opinion, could therefore not be accepted as valid. The Commission has appealed this decision.

In *Public Service Alliance of Canada v. Treasury Board*, the Treasury Board questioned the right of a tribunal to reconvene to hear matters the PSAC wished to raise after a consent order had been issued by the tribunal and signed by the parties. The PSAC had filed a complaint with the Commission against the Treasury Board with respect to the comparability of rates of pay between two groups of employees, one predominantly female and the other predominantly male. Before it began to hear evidence, the tribunal was advised that the parties had reached, and the Commission had approved, an agreement that largely

resolved the complaint. Accordingly, the tribunal issued an order incorporating the agreement. However, paragraph 10 of the agreement provided that the tribunal would retain its power to decide two questions that concerned the evaluation of positions. The PSAC ultimately asked the tribunal to reconvene under its reserved jurisdiction, and Treasury Board's objection was presented in a preliminary hearing. The tribunal dismissed as premature the preliminary objection that the matters raised by the complainant were outside the scope of the original complaint. It was at least arguable, it said, that the matters the PSAC wished to raise were covered by the original complaint.

Treasury Board had also argued that the tribunal was *functus officio* (i.e. had completed its mandate) because of the consent order. This decision adopts a flexible and less formalistic approach in applying the *functus* principle to administrative tribunals than has been taken in applying it to other courts. Once a tribunal has made a final decision, it may not change this decision unless its statute expressly gives it this power, but it may reserve jurisdiction and re-open its proceedings to deal with any or all of the elements of a complaint that have not previously been decided. The tribunal held that it did have jurisdiction to deal with the classification issues referred to in paragraph 10 of the consent order, as no final disposition of them had been made. In its view, the earlier order did not constitute a decision of any kind by the tribunal, either with respect to the merits of the complaint or the remedy; instead, it amounted to an agreed adjournment, with further recourse to the tribunal restricted to certain aspects of the complaint. These aspects were now being raised by the PSAC, and the tribunal could deal with them.

A much argued procedural question in human rights law over the past few years involves the independence of human rights tribunals from the Commission. Despite legislative amendments in 1985, the Commission continues to believe the Act should be further amended to make the separation between the two bodies unmistakable. In the absence of such amendments, however, motions and appeals on the point continue to be heard. The complainant in *Gauvreau v. National Bank of Canada* alleged that the Bank refused to hire him as director of its legal services because of his disability. The case was referred to a tribunal, but the Bank brought a motion in the Federal Court of Appeal contesting the independence of human rights tribunals from the Commission. The tribunal held a preliminary hearing to determine whether to adjourn until this motion had been determined by the Federal Court of Appeal.

In its preliminary ruling, the tribunal held that a human rights tribunal may convene to hear a complaint notwithstanding concurrent challenges to its independence. It further decided that it was appropriate to convene in this case since the Bank's motion, while serious and worthy of attention, was not of sufficient import to counter

the presumption of the constitutionality of the Canadian Human Rights Act. Given the lengthy delays since the complainant first filed his complaint, adjournment of the hearing at this point would cause the complainant more harm than continuing it would cause the respondent Bank. This is the first written decision on this issue, though other tribunals have ruled on it orally. The tribunal completed its hearing in December and reserved its decision. At year's end, the motion before the Federal Court of Appeal had yet to be heard.

The power of human rights tribunals to establish their own rules of procedure was a matter for concern in *CRTC et al. v. Soberman et al. and the Canadian Human Rights Commission*. A complaint had been filed against the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission by Richard Deegan, alleging discrimination because of disability. Before the hearing could proceed, the Federal Court, Trial Division was asked to rule on a question concerning the exclusion of witnesses. The CRTC challenged the tribunal's order excluding all witnesses from the hearing room until they had testified, because one of the witnesses so excluded was the person the CRTC had selected to advise its counsel during the hearing, and another was the person who, although not named as a respondent, had allegedly behaved in a discriminatory way. The CRTC claimed that preventing these two witnesses from hearing the testimony of others would result in prejudice both to the CRTC and to the employee whose actions had given rise to the complaint.

The Court acknowledged a tribunal's authority to establish its own procedures whenever they are not specified in the Act. But it allowed the CRTC's objection concerning its representative, thereby limiting the discretion of tribunals to exclude from a hearing witnesses who will later be called to testify. A tribunal may not exclude from the hearing room the person who has been chosen by a corporation or agency to act as its representative and to instruct counsel at the hearing, even if that person will later be called to testify. The Court did point out, however, that if that person was present during the testimony of other witnesses, his own testimony might be given less weight by the tribunal, and might even be discounted. The employee whose actions were the cause of the complaint could be excluded with other witnesses, since he was not named as a respondent in the complaint and would not be directly affected by the tribunal's decision. The complaint that gave rise to this decision was ultimately settled.

The impartiality of a tribunal member hearing the case of *Cranston et al. v. Her Majesty the Queen in Right of Canada* has been challenged by the Commission. The case arose out of twenty-eight complaints of age discrimination by pilots and flight attendants whose positions as part of the federal government's executive flight service were transferred from Transport Canada to the Department of National Defence. The pilots and flight attendants argued that they were not allowed to apply for the positions with DND because they were over

the maximum enrollment age for the Canadian Armed Forces and that this prevented them from pursuing their careers. The tribunal appointed to hear these complaints made an interim ruling forbidding the Commission from presenting the argument it wished to make regarding paragraph 15(b) of the Act, which allows for maximum retirement ages to be imposed. The Commission wished to argue that 15(b) did not apply to these complaints because of the nature of the Queen's Regulations and Orders. The tribunal's ruling that the Commission could not use this argument left the eleven complainants over the age of fifty-five with no recourse under the Act, since they were older than the retirement age prescribed by the Queen's Regulations and Orders.

The Commission moved, in the Federal Court, Trial Division, that the tribunal's decision be quashed and that a new tribunal be appointed. The Commission alleged reasonable apprehension of bias on the part of the tribunal chairman, who was at the time a member of a group funding Charter challenges of mandatory retirement before the Supreme Court. The Commission argued it was reasonable to fear that, in an attempt to prove that he was not biased in favour of the complainants because of his involvement with the Charter challenges, he would rule harshly against them. The Commission further alleged that there was reason to believe the other two members of the tribunal, who took part in the interim ruling, would be influenced by the chairman, and that the decision constituted an excess of jurisdiction in deciding the merits of eleven of the complaints before all the evidence was before the tribunal.

The Court allowed the Commission's application. Mr. Justice Dubé stated that the test of whether a reasonable apprehension of bias exists is what an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought it through, would conclude. In this case, the judge found there were valid grounds to sustain a reasonable apprehension of bias in the mind of the complainants. A situation had been created in which the Chairman might be suspected of "reverse bias". The complainants could realistically conclude that he was bending over backwards to show impartiality in the matter and that this was to their detriment. The judge also agreed that the effect of the preliminary ruling was to decide the fate of eleven of the complaints before the evidence was presented, in contravention of the tribunal's jurisdiction to decide the merits of a complaint at the conclusion of its inquiry. As a result, the tribunal's preliminary ruling was quashed, and the President of the Canadian Human Rights Tribunal Panel was ordered to appoint a new tribunal to hear the complaints. The new tribunal will convene in 1991.

THE COMMISSION AT WORK

The bulk of the Commission's work is dictated by three main factors: the volume of complaints and other appeals for its intervention; the continuing investigations caseload to be brought to monthly Commission meetings and subsequent conciliation and litigation; and a more general mandate to promote the understanding and enjoyment of human rights. On all three fronts, 1990 was an exceptionally busy year. Not only was the volume of incoming complaints greater than at any time in the Commission's twelve-year history, but several high-profile human rights issues came to a head during the year, which contributed to an unprecedented number of calls for the Commission to state its views and to pressure the responsible authorities to change their ways.

The events at Kanesatake and Kahnawake were by far the most troublesome and provocative, but they were not the only issues to engage the public interest in human rights questions. We have already mentioned how Supreme Court decisions affected both the general contours and the local peculiarities of our human rights landscape. Several legislative moves — on unemployment insurance, immigration and drug-testing, to name but three — raised their share of equality and human rights concerns as well. The Commission also continued throughout the year to present what it hoped were constructive suggestions to a variety of parliamentary committees and commissions of inquiry.

INVESTIGATING COMPLAINTS

At the end of any year, the number of investigations or other procedures in which the Commission is involved is the sum of new complaints filed that year and previous cases that remain unresolved. At the end of 1990, both components were substantially higher than in December 1989. The total of new complaints rose from 777 to 873, an increase of roughly ten per cent over the previous year. Despite considerable success in dealing with the pre-1990 backlog, the Commission nevertheless had more open cases on its books when the year ended than at the end of 1989, 1,900 compared with 1,550.

As more complaints come in and are investigated, a considerable number proceed to the conciliation or tribunal phases of the resolution process. In 1989, the Commission attempted conciliation in 227 cases; in 1990, the figure decreased to 189. However, an upward trend was observed with tribunals: in 1990, the Commission participated in forty-eight hearings; in 1989, the figure was thirty-seven. (See Appendix II for a more complete historical review of the Commission's caseload.)

Faced with these trends, we continued to look for ways to increase the efficiency of the case-management process and to provide complainants with a quicker resolution of their problems. In August, 1989, the Commission introduced an early-resolution option that offers parties an opportunity to settle their differences either before any formal complaint is filed or before an investigation is carried out. Forty-five cases were successfully resolved by this device in 1989, and in 1990 the number rose to 195. In 1990, the Commission also began to update its case management tracking system. The objective is to establish a fully automated system that will provide a quick status report on any particular case and permit more effective analysis of overall performance.

Regional offices are at the heart of the Commission's day-to-day operations. Their task is to bring the support of the Human Rights Act to all Canadians and to take care of their specific problems at the local level. The overwhelming majority of complaints filed with the Commission are first investigated by regional staff. All regional offices obtained additional personnel in 1990, and as the new investigators completed their training and began work, some inroads were made into the backlog of older cases. Investigation reports submitted from the regions rose to 602, compared with 550 in 1989.

The number of employment equity and pay equity complaints, which are handled by Ottawa headquarters staff, also continued to grow as individuals and groups became increasingly impatient with the slow-moving administrative machinery and the sometimes dilatory attitudes of employers. In December 1989, the Commission was involved in twelve employment equity complaints; by December 1990, the figure was sixty-three, forty-six of which were submitted by a single complainant, the Assembly of Manitoba Chiefs. The number of equal pay cases also increased from twenty in 1989 to twenty-eight in 1990, and the Commission's involvement in the technical analysis of job systems and the evaluation of pay adjustments was much greater than at any time in the past.

THE LARGER PICTURE

As we indicated at the outset of this Report, the Commission believes that in addition to trying to sort out complaints, it has a complementary role to inform the Canadian public and to influence policy on broader human rights questions.

One of the year's most significant domestic developments was the upheaval at Kanestake and Kahnawake and the resulting high visibility of aboriginal concerns. Throughout the events of the summer, the Commission responded to various related questions by keeping in touch with the parties and meeting with representatives of a foreign observer group; by following up allegations of human rights

violations involving federal bodies; and by putting forward some practical suggestions for the post-Oka world of aboriginal affairs in Canada. The Chief Commissioner appeared before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples in August and, after the stand-off came to an end, the Commission remained in regular contact with native leaders, senior government officials and other human rights bodies with a view to promoting steps that might help prevent further confrontations. The Commission's paper on federal aboriginal policy, *A New Commitment*, released in November, summarized its views on fundamental issues and potential reforms.

Throughout the year, Commissioners and staff had several discussions with native leaders from the Assembly of First Nations, the Assembly of Manitoba Chiefs, the Nation Innu du Québec et du Labrador and other aboriginal representatives. The purpose was to hear their concerns on a number of issues and help present them to the Government. In September, the Chief Commissioner visited the Hobbema Reserve near Edmonton and appeared before the Cawsey Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Métis People of Alberta. Commissioners also met with an Inuit delegation in December and agreed to look into allegations of injustice in the relocation of Inuit families to the High Arctic in the 1950s.

During the year, the Commission also made representations to parliamentary committees and commissions of inquiry on several other issues. When the Minister of Transport proposed a strategy on drug use in the transportation sector, the Commission took the opportunity provided by special hearings of the Standing Committee on Transport to voice its objections to any form of mandatory drug testing that was not clearly connected to the performance of safety-sensitive duties.

The Royal Commission on National Passenger Transportation heard from the Commission on delays in introducing changes that would help disabled passengers. In the same vein, the Commission submitted a brief to the Royal Commission on Electoral Reform, stressing, among other things, the need for a systematic program to ensure the greatest possible accessibility of polling stations to people with disabilities, and the parallel need to allow mentally disabled people or those with limited literacy skills to participate in the electoral process with understanding and dignity.

Throughout the first half of the year, the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons focused on the economic integration of disabled people. The Chief Commissioner appeared before the Committee in March and again in May, and on both occasions made the point that the already troubled life of Canada's disabled people was made more difficult by a relatively unco-ordinated and apathetic government response.

As part of its attempt to bring the Commission's activities closer to Canadians outside Ottawa, the Commission held its May meeting in Halifax. Members of the Commission used the occasion to hold formal and informal meetings with local groups. Visits included the Micmac Learning Centre and the Black Cultural Centre, and a town-hall style meeting brought together a range of groups and individuals.

The work of the Commissioners is a key element in presenting human rights issues to Canadians. By the end of 1990, for the first time in several years, the Commission had its full complement of eight Commissioners, representing various walks of life and regions of the country.

SPREADING THE WORD

The Commission renewed its effort to bring the human rights message to Canadians in 1990. A poster promoting equal rights was released on the December 10 Anniversary of the U. N. Declaration of Human Rights, and the first in a series of public service advertisements was distributed to the press in December. Employment equity remained a major priority and was one of seven human rights themes featured in a continuing series of case studies developed in conjunction with the Canadian Centre for Management Development and used as part of its teaching program, as well as by other institutions. Several seminars for employers on how to approach employment equity planning were also organized.

In December, the Commission issued a new handbook entitled *Equality ... We All Have A Hand In It* that explains the purpose of the Canadian Human Rights Act and the different ways in which the Commission can help Canadians avail themselves of their rights. This is complemented by a new *Guide To Your Rights* series of information brochures dealing with the more common types of discrimination. In the fall, the Commission launched a new revue designed to encourage discussion of some of the more critical issues of the day and provide a vehicle for constructive debate. The human rights theme was also presented to young people in a cartoon strip on sexual harassment that was included in the back-to-school issue of the widely read *Teen Generation* magazine.

In total, during 1990, the Commission distributed over 74,000 publications. The Communications Branch also handled about thirty telephone calls a week from persons seeking information. Media coverage was equally extensive in 1990. The Commission issued fifty-two news releases, the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner participated in more than 165 media interviews, and the Communications Branch registered close to 745 media contacts.

REGIONAL HIGHLIGHTS

The seven regional offices continued to play a vital role in bringing the services of the Commission to Canadians. They did so by keeping in touch with special interest and advocacy groups, participating in local human rights initiatives and reaching out to smaller communities outside the major population centres. Several offices commemorated special days by sponsoring conferences, seminars and open houses that brought together a range of community groups and non-governmental organizations and employers, as well as representatives of other human rights agencies. Among the events that provided a focus for regional activities were International Women's Day (March 8), the International Day for the Elimination of Racial Discrimination (March 21), National Access Awareness Week (June 10-16) and the commemoration of the United Nations Declaration of Human Rights (December 10). The regions again provided support to visits by the Chief Commissioner, the Deputy Chief Commissioner and other Commission members and staff.

Not surprisingly, the human rights issues that draw most media coverage in the regions are the same issues that stimulate calls for explanations or interventions from Commission headquarters. As the following highlights show, the pattern of activities varies somewhat from region to region, but the level of overall demand for the Commission's help rose significantly in all regions during the year.

Western Region

Race relations, particularly in the context of immigration from Asia and especially Hong Kong, dominated the human rights agenda in the Western Region. The Regional Office kept up a dialogue with affected groups and made good use of its human rights video library in conducting more than seventy meetings and seminars with community groups, non-governmental employers and federally regulated organizations. It also helped to organize the annual meeting of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies in Whitehorse. The meeting was attended by the Chief Commissioner, the Commissioner from Edmonton, Mr. Gurcharan Singh Bhatia, and the Deputy Chief Commissioner, who gave an address on the interaction of aboriginal groups and human rights.

Alberta and N.W.T. Region

A major issue in the Alberta and N.W.T. Region was the prevalence of hate literature and other forms of race discrimination. In February, the Chief Commissioner delivered a speech on the challenges facing human rights, at the University of Calgary, and on human rights and multiculturalism to the Council of Sikh Organizations.

The Edmonton Office worked with regional agencies to plan a major provincial conference on employment equity and disability during

National Access Awareness Week in Edmonton last June. Mr. Bhatia also spoke at this event, and in October he addressed the American Association of Mental Retardation, in Calgary, on the rights of mentally handicapped persons. In November, the Deputy Chief Commissioner spoke to a national conference for gay men in Edmonton, discussed native issues with five hundred aboriginal people from Alberta and Saskatchewan and delivered a speech on human rights to students at the University of Alberta's Faculté Saint-Jean. And in that same month, Mme Falardeau-Ramsay and Mr. Bhatia represented the Commission at an international conference in Banff on "Human Rights in the Twenty-First Century".

The Prairie Region

To celebrate the Universal Declaration of Human Rights on December 10, the Prairie Regional Office in Winnipeg sponsored a workshop on human rights in conjunction with the Community Legal Education Association, the Saskatchewan Human Rights Commission and the Secretary of State. A similar joint venture with the Manitoba Human Rights Commission marked International Day for the Elimination of all Forms of Racism on March 21. The Office and the Secretary-General of the Commission also joined with the Saskatchewan Human Rights Commission to launch anti-racist teaching materials that are being distributed to school boards in the province. In June, Ms. Donna Greschner, the Commissioner from Saskatchewan, spent two days meeting with groups that included the Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped, the Manitoba League for the Physically Handicapped, the Aboriginal Women's Collective and the Assembly of Manitoba Chiefs.

Employment equity was another important priority for the Prairie Office in 1990. It made presentations to the newly-formed Employment Equity Alliance, participated in a major national conference, "Workplace 2000", and held three weekend labour schools for the Winnipeg and District Labour Council, the Manitoba Federation of Labour and the Saskatoon and District Labour Council.

Ontario Region

Race relations continued to be a priority for the Ontario Region, particularly in Toronto, where regional officers participated in a series of awareness seminars for the Toronto-based Coalition for Visible Minority Women and made presentations to the Toronto Region Citizenship Court Judges. A unique opportunity for debate on human rights issues is provided by the regional communications officer's volunteer work with CHRY-FM radio, where she hosts a weekly phone-in show on Sunday evenings, called "Cutting Edge".

The Ontario Office moved to new premises in late 1990 and marked the event with an open house. The gathering was addressed by

Ms. Mary Louise Dickson and Mr. Reginald Stackhouse. One of the Region's more successful conferences, the Windsor Community Consultation, held in April, helped to improve understanding between community leaders and advocacy groups on a variety of issues. As a result, senior Commission officials were invited back to attend a human rights conference in September. The Deputy Chief Commissioner attended the Windsor Community Consultation and delivered the keynote address at York University's conference on "Race Relations in the United Kingdom and Canada: Policy, Practice and Research" in June. Mr. Stackhouse addressed highschool audiences in Scarborough and North York to increase their awareness of the work of the Commission.

National Capital Region

The National Capital Regional Office welcomed the Deputy Chief Commissioner to Iqaluit and Pangnirtung on Baffin Island, N.W.T. This was the first visit by a Commissioner to the Baffin Region. Mme Falardeau-Ramsay met with representatives of local government, the Inuit and Francophone communities and students at local schools and Arctic College.

The Chief Commissioner participated in the National Conference on Human Rights and Canadian Solidarity in Ottawa on December 9 - 11, an event that brought together a broad range of human rights specialists and observers from private and public organizations. On the December 10 anniversary itself, the Office sponsored a conference at Laurentian University in Sudbury on the challenges of human rights. Panelists tackled issues pertaining to youth, women, disability and aboriginal peoples.

Quebec Region

Aboriginal concerns, stemming from the crisis at Kahnawake and Kanesatake, and women's issues were the main challenges for the Quebec Regional Office. It also helped to organize a meeting at Malotienam, near Sept-Îles, between the Canadian and Quebec Commissions and representatives of the Innu community. This Commission was represented by the Chief Commissioner, the Deputy Chief Commissioner and the Commissioner from Quebec, Mme Renée Dupuis. The meeting provided an opportunity for the Innu to raise various human rights questions and to discuss the role of the commissions in reinforcing their rights.

In the Quebec region, the Chief Commissioner also met with the Canadian Mental Health Association and attended a press conference to launch Mental Health Week. Mme Falardeau-Ramsay spoke at a seminar on AIDS in the Workplace in Montreal, in February. Other Office activities included information sessions for employers and advocacy groups on employment equity, accessibility and sexual

harassment. As part of National Access Awareness Week, sessions on integrating people with disabilities into the workplace were given to federal government managers in Montreal.

Atlantic Region

In St. John's, the Commissioner from that city, Mr. William Collins, spoke to a meeting of Chief Electoral Officers for Canada, the United States and Great Britain on criminal law and human rights in the context of electoral law.

In 1990, the Atlantic Regional Office played a part in discussions concerning Parks Canada's "historical accuracy" policy, which was used to guide hiring practices at Citadel Hill in Halifax and had a discriminatory effect against women and minority groups. The Office was a leading participant in establishing the Halifax-based Human Rights Network, designed to maintain contact with other human rights groups throughout the Atlantic Provinces. It also produced a directory of regional organizations and individuals capable of serving as a human rights resource that will be useful to organizations seeking speakers and trainers. International Women's Day was marked with seminars on sexual harassment and other aspects of sex discrimination.

FINANCIAL REPORT

Statement of expenditures by financial component for the Canadian Human Rights Commission for the period January 1, 1990 to December 31, 1990.

Salaries and Wages	\$ 9,891,891
Contribution to Employee Benefit Plans	\$ 1,404,750
Transportation and Communication	\$ 1,202,370
Information	\$ 488,681
Professional and Special Services	\$ 1,747,995
Rentals	\$ 114,066
Purchase, Repair and Upkeep	\$ 86,226
Utilities, Material and Supplies	\$ 414,203
Construction and Acquisition of Machinery and Equipment	\$ 591,336
Other Subsidies and Payments	\$ 2,430
TOTAL	\$15,943,948

Statement of expenditures, by cost centre, for the period
January 1, 1990 to December 31, 1990.

Branch	Person-years	
Office of the Chief Commissioner	7	\$ 654,031
Secretary General	6	\$ 550,966
Research and Policy	8	\$ 636,291
Legal Services	14	\$ 931,378
Complaints Procedures	16	\$ 630,092
Communications	19	\$ 1,378,843
Regional Operations	75	\$ 3,933,394
Corporate Services	32	\$ 3,199,750
Employment and Pay Equity	29	\$ 1,618,981
Employee Benefit Plan		\$ 1,404,750
SUBTOTAL	206	\$14,938,476
Tribunals	5	\$ 1,005,472
TOTAL	211	\$15,943,948

APPENDICES

APPENDIX I - RECOMMENDED AMENDMENTS

The Commission recommends to Parliament the amendments to the *Canadian Human Rights Act* that are summarized below.

BROADENING THE SCOPE OF THE ACT

The Commission believes that the scope of the Act should be broadened by the following amendments in relation to primacy, grounds, discriminatory practices and exceptions, and equity programs.

PRIMACY

The Supreme Court of Canada has declared that human rights laws are "fundamental" and "almost constitutional" and have primacy over inconsistent laws and regulations that do not expressly override the human rights law. The Commission proposes an amendment to state this clearly in the Act.

GROUND

Sexual Orientation

The Commission wishes to see sexual orientation added as a proscribed ground of discrimination. (This is already a proscribed ground under the human rights codes of Quebec, Ontario, Manitoba and the Yukon Territory.)

Political Belief

The Commission is of the view that political belief should be included as a proscribed ground of discrimination because differentiation on this basis infringes the freedoms of opinion, speech and association. The Commission recognizes that a delimitation of the scope of this ground will be necessary, and that there may be a need for specific exceptions in relation to certain kinds of governmental appointments.

Criminal Conviction or Charge

Unless a bona fide occupational requirement or justification can be established, persons who have been convicted of an offence, or who have been charged but not convicted, should not be refused a job, service or accommodation on the basis of a criminal charge or criminal record. The Act now includes as a prohibited ground only "conviction for an offence for which a pardon has been granted".

DISCRIMINATORY PRACTICES AND EXCEPTIONS

Age and Mandatory Retirement

Sections 9(2), 15(b)(i) and 15(c) of the Act provide for exceptions according to which mandatory retirement at the "normal age of

retirement" for a given occupation or at an age prescribed by law is not a discriminatory practice. The Commission seeks repeal of these provisions; mandatory retirement should be considered as discriminatory unless an employer can establish that retirement at a specified age is a bona fide requirement in the particular circumstances which apply to that employment.

Reasonable Accommodation

Since the decision of the Supreme Court of Canada in *Bhinder v. Canadian National Railway*, the Commission has sought an amendment which would make it clear that employers and service-providers have a duty to take reasonable steps to accommodate individual needs and circumstances that are related to a prohibited ground of discrimination. The Supreme Court's 1990 decision in *Central Alberta Dairy Pool* confirms the need for this amendment.

Determination of Status to Complain

Section 40(5)(a) requires that the complainant be "lawfully present in Canada" before a complaint can be made about an act or omission which occurred in Canada. Section 40(6) requires questions about whether an individual is "lawfully present in Canada" to be referred to the Minister for determination. The Commission believes that it is not appropriate to limit the protection of the Act in this way. It is recommended that it be sufficient for the purposes of section 40(5)(a) that a complainant be "present in Canada" and that section 40(6) be repealed.

Application to the Indian Act

Section 67 provides that "nothing in the Act affects any provision of the *Indian Act* or any provision made under or pursuant to that Act." The Commission believes that the nature and scope of this exclusion should be reconsidered.

EQUITY PROGRAMS

Equal Pay

In the Commission's view, the current provisions of the Act regarding equal pay for work of equal value are inadequate. The Commission recommends that section 11 be amended to require a systemic approach to "pay equity" and that it be applied to all federal sector employers with 100 or more employees. They would be required to develop a job evaluation plan and eliminate any wage disparities revealed by the plan. Failure to do so would be a statutory offence, and compliance would be monitored by the Commission through a power to inspect employer records and operations. Complaints could be filed or initiated by the Commission on the basis of the information obtained.

ROLE OF THE COMMISSION

Employment Equity

The Commission receives reports prepared by federal sector employers pursuant to the *Employment Equity Act*, but that legislation did not further articulate the Commission's role in achieving employment equity. The Commission seeks powers to enable it to conduct systematic reviews of those employers subject to the *Employment Equity Act*, to ensure their obligations under that statute are being met.

The Commission believes that its role in achieving equal opportunity and eliminating discrimination would be enhanced by amendments which would clarify its independence, clarify its powers in disposing of complaints, and facilitate its case management procedures.

INDEPENDENCE

A human rights commission must not only be, but be seen to be, independent of government. The Commission therefore recommends that it be authorized to report directly to Parliament through the Speakers of the House of Commons and the Senate and that its administrative independence be clarified.

The Commission would also like the Act's regulation and guideline-making powers to be changed to enable it to issue regulations on procedural and substantive questions independent of the Governor-in-Council. This would enable the Commission to specify its procedures and flesh out key concepts in the Act such as "undue hardship".

POWERS TO DISPOSE OF COMPLAINTS

Discretion to Refuse to Deal with Certain Complaints

Under section 41 of the Act, the Commission may refuse to deal with complaints in certain circumstances. In some cases, the grounds upon which this power can be exercised do not seem appropriate even though no purpose would be served by proceeding with an investigation.

The Commission recommends that the words "sans objet" be restored to the French text and the words "without purpose" be added to the English text. The Commission also seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with a complaint where it considers it would not be in the public interest to do so. Finally, the Commission seeks an amendment which would enable it to refuse to deal with complaints where it is of the view that the matter has already been more appropriately and exhaustively dealt with under procedures provided for in another statute.

Facilitating Procedures

The procedures of the Commission have a tendency to become cumbersome and time-consuming. This is due, to some extent, to internal practices within the control of the Commission and to judicial interpretations aimed at ensuring that the Commission's procedures are fair and just. However, the provisions of the Act itself may also unnecessarily impede the flexibility of the process. The Commission seeks amendments which would provide greater flexibility in complaints processing while fully respecting the principles of natural justice.

Eliminating Systemic Discrimination

In order to better equip the Commission to deal with systemic discrimination, amendments are needed to allow the Commission to initiate a review or audit of any matter within its jurisdiction, and to approve compliance plans to deal with any problems identified during an audit or review.

The Commission believes that the following amendments are necessary to ensure the independence and impartiality of tribunals and to increase their effectiveness.

TRIBUNAL STRUCTURE AND PROCEDURES

Independence of Tribunals

While 1985 amendments to the Act provided safeguards to ensure the independence and impartiality of tribunals from the Commission, sections 37(1)(e)(f), 48.5 and 49(4) still provide that remuneration and expenses of tribunal members be prescribed in Commission by-laws. The Commission believes it important that it should not be involved in determining compensation for tribunal members. The Commission also believes that amendments are required to ensure that Tribunal members are available on a permanent basis, have sufficient knowledge of human rights law and practice, and can deal more expeditiously with cases.

Rules of Practice

There is no provision in the Act that allows the making of rules of practice for tribunal hearings. In the Commission's view, it would be desirable to add a provision to make that possible.

Disclosure of Information

Section 58(1) now provides that where a tribunal requires the disclosure of information and a Minister of the Crown or any other interested person objects, the Commission may apply to the Federal Court on behalf of the tribunal requesting the disclosure of information.

The Commission recommends that tribunals be granted authority to apply to the Court directly in order to enhance their independence.

TRIBUNAL ORDERS

Compensation to Victims of Discrimination

At present, under section 53(3), tribunals have the authority to order compensation to the victim not exceeding \$5,000 where the tribunal has determined that a person has engaged in a discriminatory practice willfully or recklessly, or the victim of the discriminatory practice has suffered in respect of feelings or self-respect as a result of the practice. The Commission regards the present limit of \$5,000 as too low and recommends that the Act be amended to give tribunals discretion in awarding damages.

Costs to Respondents and Complainants

The Commission proposes that tribunals be given the discretion to award prescribed costs to respondents, and to complainants where the Commission has not carried their case.

Specification of Remedies

Under section 53(2)(b), a tribunal can order that a respondent make available to a victim of discrimination "such rights, opportunities or privileges as, in the opinion of the Tribunal, are being or were denied." Under section 53(2)(c), a victim may be compensated for any wages lost and any expenses incurred as a result of a discriminatory practice. While the Commission and tribunals have interpreted these provisions broadly, it may be desirable to enlarge their scope to provide specific mention of certain remedies such as "back seniority" and interest. While the Supreme Court decision in *Action Travail des Femmes v. Canadian National Railway* upheld the use of special programs and quotas to remedy past discrimination, the Commission believes it would be useful to amend section 53 to reaffirm that tribunals have this power.

More Effective Orders to Deal with Hate Messages

At present, under sections 54(1) and 53(2)(a) of the Act, where hate messages have been relayed over the telephone, a tribunal is limited to ordering that anyone who has engaged in such a discriminatory practice cease doing so. The Commission recommends that more substantive remedies, such as compensation or damages, should also be available in such cases.

ENFORCEMENT OF SETTLEMENTS

Settlements Made Prior to a Tribunal Hearing

There have been occasions in which some federal departments did not consider financial settlements made prior to a tribunal hearing to be

legal obligations under the *Financial Administration Act*. In order to pay out such monies, approval of the appropriate Minister was required. Further, there is no statutory method for enforcing such settlements; a prosecution under section 60(1)(a) results in a fine rather than a civil remedy. The Commission believes it necessary that the Act be amended to provide for the enforcement of settlements in the Federal Court.

PROSECUTION FOR OFFENCES

Under section 60(1) of the Act, a person may be prosecuted for failing to comply with the terms of settlement approved by the Commission, obstruction of a tribunal or an investigator, retaliation against a complainant, or reducing wages in order to eliminate a disparity in pay based on sex. A prosecution must proceed by way of summary conviction proceedings which, in accordance with the Criminal Code, must be initiated within six months. However, under section 60(4) of the Act, the consent of the Attorney General is necessary before a prosecution can be launched, which makes the six-month time limit onerous. The Commission therefore recommends that the requirement for the Attorney General's consent be eliminated by repeal of section 60(4).

CLARIFICATIONS

The Commission proposes the following amendments in order to maintain the currency of the Act and to ensure common understanding.

Discrimination in the Administration of Statutes

Section 5 of the Act prohibits discrimination in the provision of goods, services, facilities, or accommodation which are "customarily available to the general public". Government departments sometimes take the position that they are not involved in the provision of "services" within the meaning of section 5 when they are carrying out certain duties and functions under their legislative mandates. The Commission proposes that the Act be updated to refer specifically to services delivered by government and to discrimination that occurs as a result of the manner in which a statute is administered.

Collection of Information for Special Programs

Section 8 of the Act makes it a discriminatory practice to make inquiries in relation to employment that express or imply a limitation, specification, or preference based on a prohibited ground. The Commission recommends that the wording of section 8 be amended to enable employers to ask their employees questions to assist in designing and implementing special programs or for the purposes of the *Employment Equity Act*. The Commission has interpreted section 8 as allowing the collection of such information, but the wording should be amended to make this clear. As well, the terminology in the Act should be reconciled with the *Employment Equity Act*.

Applicability of the Bona Fide Occupational Requirement Defence to Unions

Individuals denied employment opportunities because of a collective agreement may file a complaint against both their employer and their union. While the terms of the collective agreement may be based upon a bona fide occupational requirement, the wording of section 15(a) means that this defence appears to be open only to employers, not to unions. It should also be available to unions, and the exemptions covering insurance and pension plans should be extended to cover union-operated plans.

Substitute "Handicap" for "Déficience" in the French Version in Section 25

The usual meaning of "déficience mentale" is mental retardation, not mental disability. Section 25 should be changed to read "handicap" rather than "déficience".

Unions Eligible to File Complaints

Section 40 provides that any individual or group can bring a complaint. However, section 40(2) provides that where a complaint is made by someone other than the victim of the alleged discriminatory practice, the Commission may refuse to deal with it unless the victim has given his or her consent. The Commission interprets these provisions as allowing unions to file complaints on behalf of their membership without the individual consent of each member. It would be desirable to specify this by an amendment to section 40.

Offences and Punishment Applicable to Employers and Suppliers

Currently, section 60(2) provides that an employer, employer association or an employee organization that is guilty of an offence under the Act can be fined up to \$50,000; other respondents are subject only to a fine of up to \$5,000. The Commission believes that both employers and providers of services should be subject to the same limit of a \$50,000 fine.

APPENDIX II - TABLES

TABLE 1 **NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY REGION**

NOTE: *The figures in Tables 1 and 3 for the year 1989 have been adjusted to take into account late-entry cases that were not reported in last year's Annual Report.*

	1986	1987	1988	1989	1990
ATLANTIC (Halifax)	56	65	73	83	78
QUEBEC (Montreal)	56	86	163	109	138
ONTARIO (Toronto)	135	74	132	170	163
NATIONAL CAPITAL (Ottawa)	141	109	138	145	233
PRAIRIES (Winnipeg)	81	43	75	103	66
ALBERTA and N.W.T. (Edmonton)	23	29	43	56	58
WESTERN (Vancouver)	52	67	97	111	137
TOTAL	544	473	721	777	873

TABLE 1a **NUMBER OF EMPLOYMENT EQUITY AND PAY EQUITY COMPLAINTS ACCEPTED AT HEADQUARTERS (OTTAWA)**

		1986	1987	1988	1989	1990
HEADQUARTERS (Ottawa)	Employment Equity	nil	nil	10	3	48*
	Pay Equity	5	2	135**	15	21

* *This reflects 46 separate employment equity complaints from one organization against several respondents.*

** *This reflects 130 separate pay equity complaints dealing with the same issue against one respondent.*

TABLE 1b

NUMBER OF EARLY RESOLUTIONS PROCESSED
IN ALL REGIONS, BY QUARTER

	1st quarter	2nd quarter	3rd quarter	4th quarter	TOTAL
1989	nil	nil	nil	45	45
1990	49	35	54	57	195

TABLE 2

DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1990,
BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION*

	Employment	%	Service	%	Combined Total	% of Total Number of Complaints
Race	126	93	10	7	136	14
Origin	88	64	50	36	138	15
Religion	7	58	5	42	12	1
Age	89	97	3	3	92	10
Sex	177	90	20	10	197	21
Marital/Family Status	65	73	24	27	89	9
Disability	248	90	27	10	275	29
Pardon	3	100	0	0	3	1
TOTAL	803	85	139	15	942	100

* Includes employment equity and pay equity complaints.

TABLE 3 **COMPARISON OF NUMBER AND PERCENTAGE OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY SECTOR, FOR THE LAST FIVE YEARS***

		Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990
Employment	number	444	386	691	638	803
	percentage	81	81	80	80	85
Goods/Services	number	105	89	175	157	139
	percentage	19	19	20	20	15
TOTAL		549	475	866	795	942

* Includes employment equity and pay equity complaints.

TABLE 4 **DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION FROM 1986 TO 1990**

	Total 1986	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990
Sent to tribunal	27	27	111	51	29
Sent to conciliation	79	103	150	227	189
Settlements approved	56	45	57	99	132
Dismissed	229	245	134	116	221
Not dealt with	58	73	27	28	45
No further proceedings	40	104	37	80	99
TOTAL	489	597	516	601	715

KEY TO TERMS

Settlements approved: Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission.

Not dealt with: The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.

No further proceedings: The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.

TABLE 5

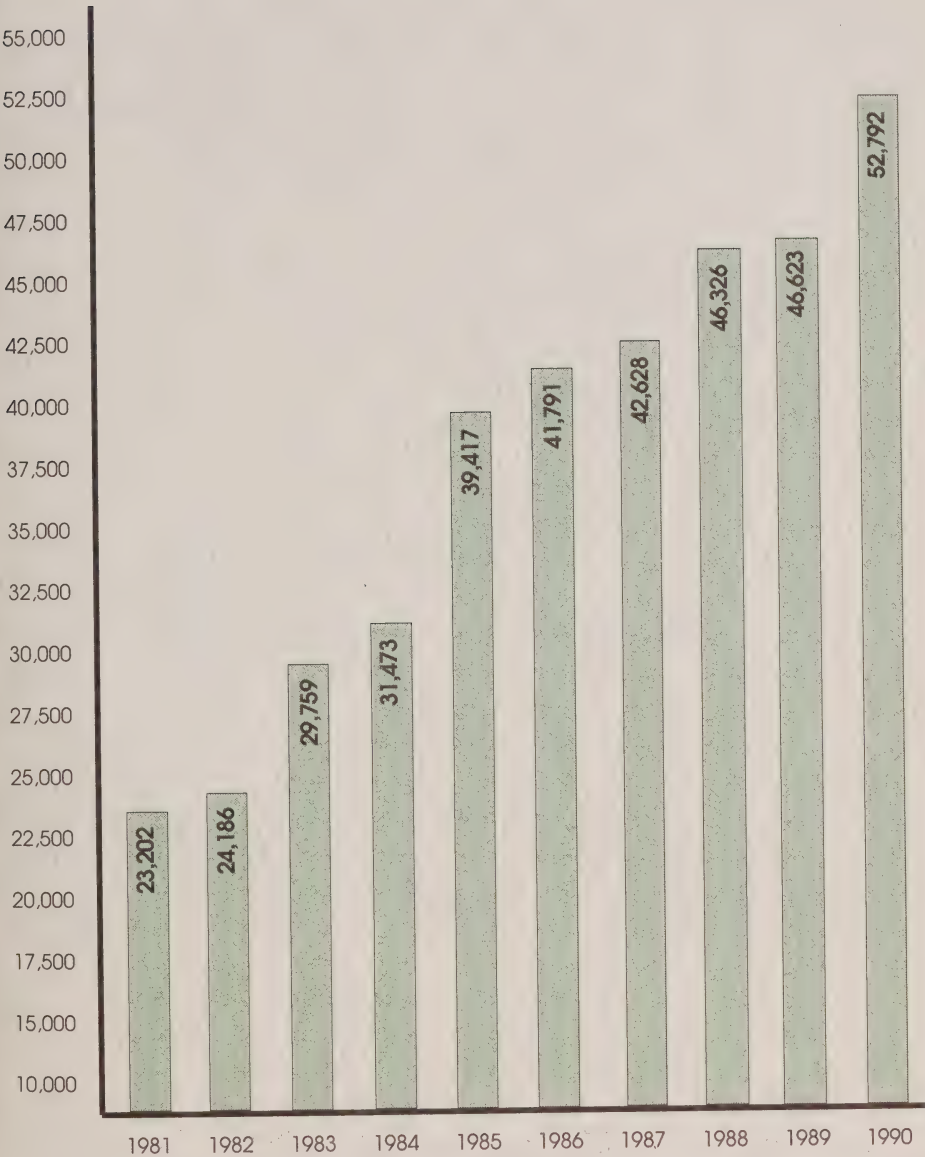
DISPOSITION OF COMPLAINTS AGAINST SPECIFIC INDUSTRIES IN 1990

The terminology is explained under Table 4.

	Sent to tribunal	Sent to conciliation	Dismissed	Settled	Not dealt with	No further proceedings	Total 1990
Government of Canada							
Departments	11	87	108	33	25	48	312
Commissions, Boards and Agencies, etc.	1	3	6	4	4	1	19
Crown Corporations	3	27	16	5	3	10	64
Banking	1	8	12	15	4	7	47
Broadcasting, Networks and Stations	1	4	5	7	1	3	21
Telephone and Telecommunications		1	5		2	3	11
Transportation							
Airlines	2	18	9	17	1	7	54
Railways	4	4	23	11	1	2	45
Bus Lines		6	2	2	1	2	13
Shipping and Ferry		1	4		1		6
Trucking		4	6	11		2	23
Courier Transportation	1	2	1	6		1	11
Unions and Employee Associations	1	4	2			3	10
Grain and Feed Companies							0
The Mining Industry (mining, processing, sales and regulations)	1	2	3	1	1	2	10
Other Private Companies under Federal Jurisdiction	2	4	5	5			16
Miscellaneous	1	14	14	15	1	8	53
TOTAL	29	189	221	132	45	99	715

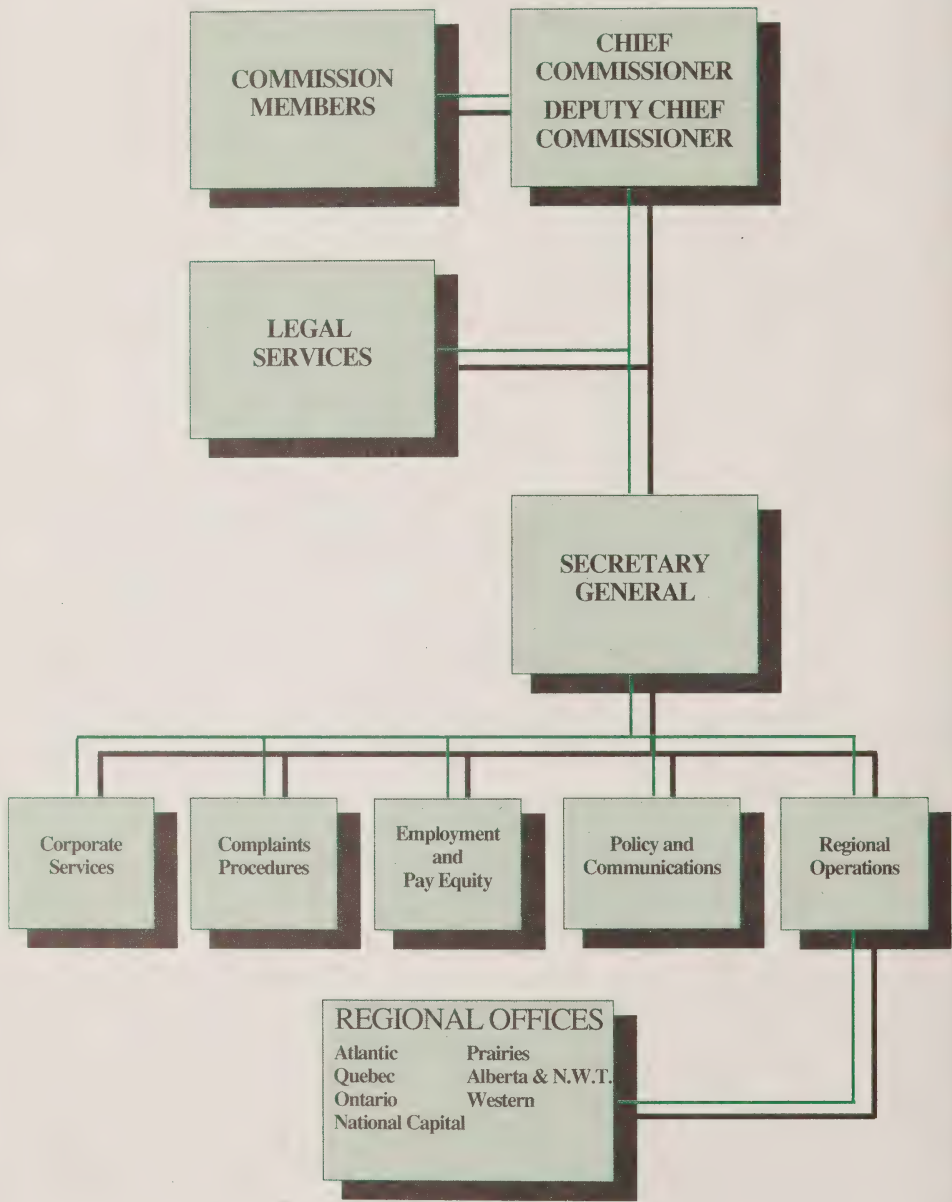
TABLE 6

**NUMBER OF ENQUIRIES TO ALL COMMISSION
OFFICES DURING THE LAST TEN YEARS**



APPENDIX III - ORGANIZATION

CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION ORGANIZATION CHART



The Commission has two full-time members — the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner — who are appointed for seven-year terms by the Governor in Council, and six part-time members, appointed for three-year terms.

The office of the Secretary General oversees staff support to the Commission at headquarters and through its seven regional offices.

Legal advice is provided to Commission members by the *Legal Services Branch*, which may become involved at any phase of the case management process. If a complaint reaches a tribunal hearing, the Federal Court or the Supreme Court, the Commission's position is presented by a member of its legal staff, or occasionally by outside counsel.

The *Complaints Procedures Branch* sets the standards and provides training for investigators in the regional offices. It also reviews all cases before they are presented to the Commission for decision. All cases that are sent to conciliation are handled by this Branch.

Complaints that deal with an employer's entire compensation or employment system are handled at headquarters by the *Employment and Pay Equity Branch*. Besides investigating complaints, the Branch is also involved in reviewing the employment systems of several major employers.

The *Regional Offices* are responsible for the investigation of all discrimination complaints, except those dealing with employment and pay equity. At headquarters, the *Regional Operations Branch* co-ordinates the activities of the seven offices, which are located in Halifax, Montreal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton and Vancouver.

The responsibility for informing the public of developments related to human rights and the Commission's activities and policies falls to the *Communications Branch*.

The *Research and Policy Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval.

The *Corporate Services Branch* provides support services in the areas of finance, human resources, systems and administration. Its work has continued to focus on increasing efficiency in the management of information related to the complaints process and the data needs associated with employment equity.

NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
TDD: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
310-5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
TDD: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

330-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
TDD: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
915-270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
TDD: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

200-1235 Bay Street
Toronto, Ontario
M5R 3K4
Telephone: (416) 973-5527
TDD: (416) 973-8912

PRAIRIES

718-275 Portage Avenue East
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
TDD: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
TDD: (403) 495-4108

WESTERN

600-609 West Hastings Street
Vancouver, British Columbia
V6B 4W4
Telephone: (604) 666-2251
TDD: (604) 666-3071

ADMINISTRATIVE CENTRAL

Commission canadienne des droits de la personne
Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
ATME : (613) 996-5211

ATLANTIQUE

Adresse du bureau :
5670, chemin Spring Garden
Pièce 310
Halifax (Nouvelle-Ecosse)
Téléphone : (902) 426-8380
ATME : (902) 426-9345
Sans frais : 1-800-565-1752

BUREAUX REGIONAUX

QUÉBEC

1253, avenue McGill College
Pièce 330
Montréal (Québec)
H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218
ATME : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :
270, rue Albert
Pièce 915
Ottawa (Ontario)
Téléphone : (613) 996-0026
ATME : (613) 998-5927

Adresse postale :
Case postale 2052
Succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W3

ONTARIO

1235, rue Bay
Pièce 200
Toronto (Ontario)
M5R 3K4
Téléphone : (416) 973-5527
ATME : (416) 973-8912

PRAIRIES

275, avenue Portage est
Pièce 718
Winnipeg (Manitoba)
R3B 2B3
Téléphone : (204) 983-2189
ATME : (204) 983-2882

ALBERTA ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST

10506, avenue Jasper
Pièce 401
Edmonton (Alberta)
T5J 2W9
Téléphone : (403) 495-4040
ATME : (403) 495-4108

OUEST

609, avenue West Hastings
Pièce 600
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6B 4W4
Téléphone : (604) 666-2251
ATME : (604) 666-3071

La Commission est formée de deux commissaires à plein temps, le président et la vice-présidente, qui sont nommés par le gouverneur en conseil pour sept ans, et de six commissaires à temps partiel, nommés pour trois ans.

Le secrétaire général supervise le travail du personnel de la Commission à l'administration centrale et dans les sept bureaux régionaux.

Pour obtenir des conseils juridiques, les commissaires s'adressent aux *Services juridiques*, qui peuvent être appelés à intervenir à n'importe quelle étape du processus de traitement des plaintes. Si une plainte atteint l'étape de l'étude devant un tribunal ou encore devant la Cour fédérale ou la Cour suprême, la position de la Commission est présentée par un membre de ses services juridiques ou, à l'occasion, par un avocat de l'extérieur.

La *Direction du traitement des plaintes* fixe les normes et assure la formation des enquêteurs des bureaux régionaux. Elle examine en outre toutes les plaintes avant qu'elles ne soient présentées à la Commission pour décision. C'est cette direction qui s'occupe de toutes les plaintes soumises à un conciliateur.

Les plaintes visant l'ensemble du système de rémunération ou d'emploi d'un employeur sont traitées à l'administration centrale par la *Direction de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale*. Outre qu'elle instruit les plaintes, la Direction participe à l'examen des systèmes d'emploi de plusieurs gros employeurs.

Les *bureaux régionaux* sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale. À l'administration centrale, la *Direction des opérations régionales* coordonne les activités des sept bureaux, qui sont situés à Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa, Winnipeg, Edmonton et Vancouver.

La responsabilité d'informer le public des faits nouveaux relatifs aux droits de la personne ainsi que des politiques et activités de la Commission incombe à la *Direction des communications*. La *Direction de la recherche et des politiques* surveille les questions nationales et internationales de droits de la personne qui intéressent la Commission et élabore des exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à son approbation.

La *Direction des services de gestion* fournit des services de soutien dans le domaine des finances, des ressources humaines, des systèmes et de l'administration. Son travail a continué d'être axé sur l'accroissement de l'efficacité de la gestion de l'information liée au traitement des plaintes et sur le besoin de données relatives à l'équité en matière d'emploi.

ANNEXE III - ORGANISATION

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE
ORGANIGRAMME

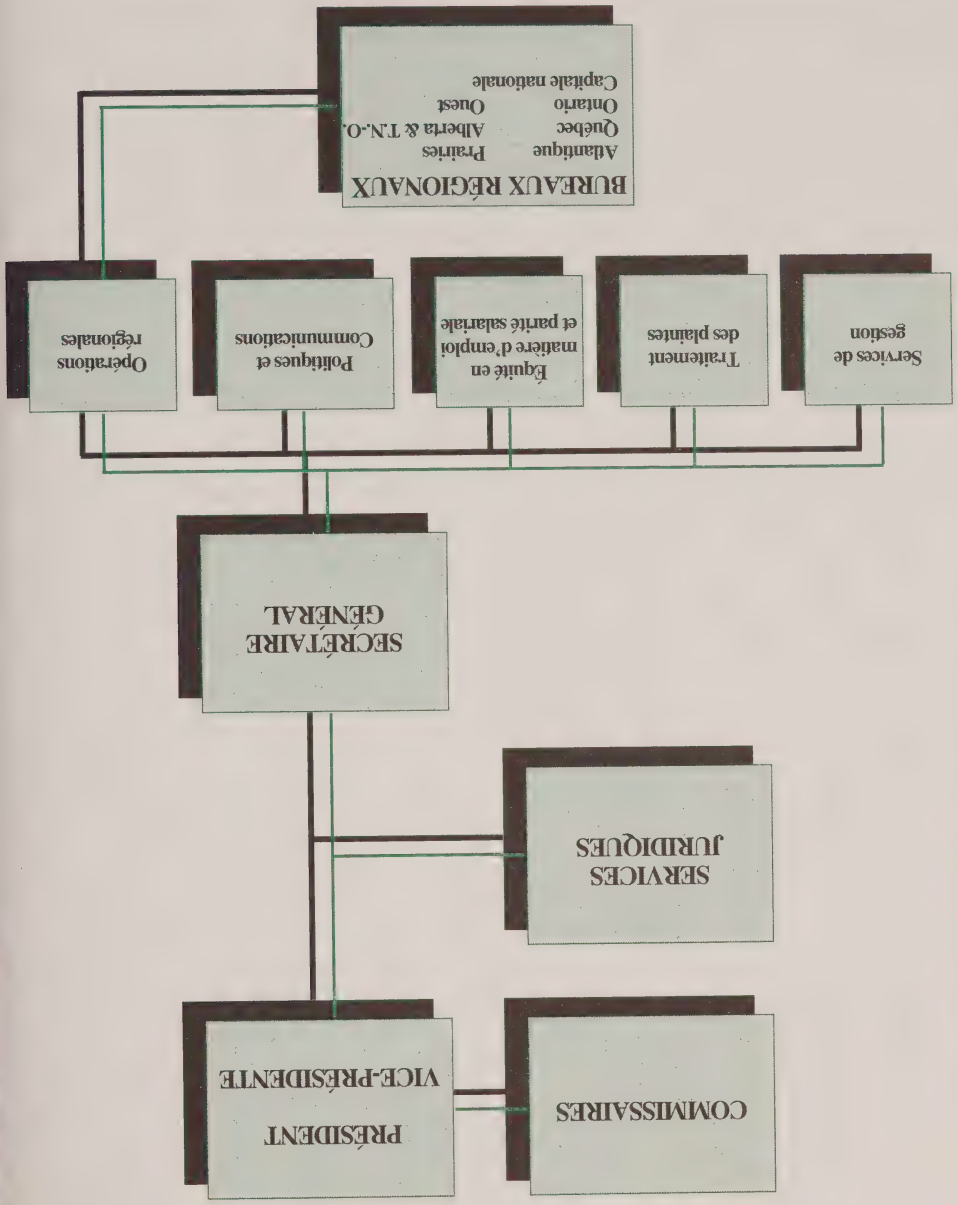


TABLEAU 6 NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS
 AUPRÈS DE TOUS LES BUREAUX DE LA
 COMMISSION AU COURS DES DIX DERNIÈRES
 ANNÉES

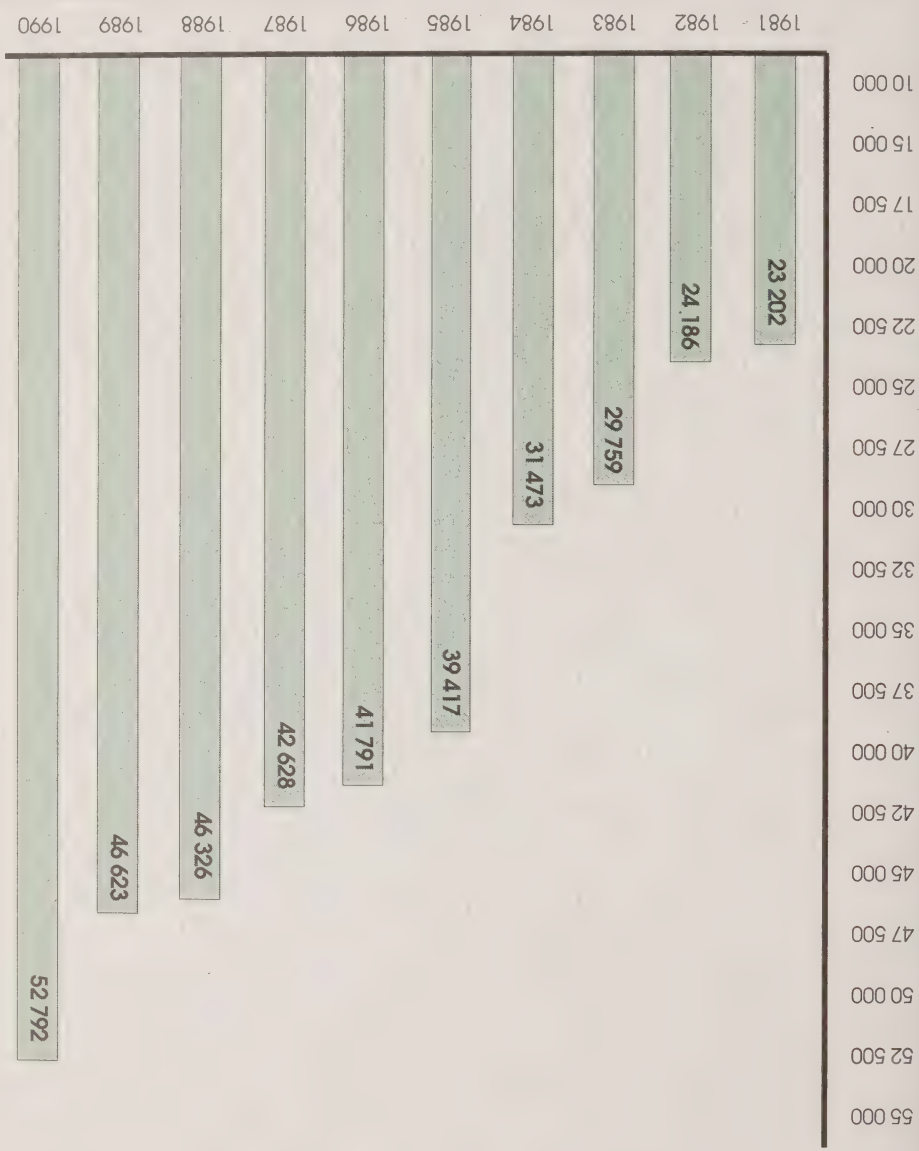


TABLEAU 5
SUITE DONNÉE AUX PLAINTES CONTRE CERTAINES
INDUSTRIES EN 1990
(Voir la légende au tableau 4)

	Gouvernement du Canada	Ministères	Commissions, conseils et organismes, etc.	Sociétés d'État	Banques	Réseaux et stations de radio-télédiffusion	Téléphone et télécommunications	Transports	Compagnies aériennes	Compagnies ferroviaires	Compagnies d'autobus	Compagnies de navigation et de traversier	Carnionnage	Compagnies de messageries	Syndicats et associations d'employés	Compagnies de céréales et de plantes fourragères	Industrie minière (exploitation, minière, transformation, vente et réglementation)	Autres compagnies privées relevant de la compétence fédérale	Divers	TOTAL
Au tribunal		11	1	3	1	1			2	4				1	1		1	2	1	
À la conciliation		87	3	27	8	4	1		18	4	6	1	4	2	4		2	4	14	
Rejetées		108	6	16	12	5	5		9	23	2	4	6	1	2		3	5	14	
Réglées		33	4	5	15	7			17	11	2		11	6			1	5	15	
Irrecevables		25	4	3	4	1	2		1	1	1	1					1		1	
Aucune autre instance		48	1	10	7	3	3		7	2	2		2	1	3		2		8	
Total 1990		312	19	64	47	21	11		54	45	13	6	23	11	10	0	10	16	53	715

TABLEAU 2

VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1990,
PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ET PAR MOTIF*

	Race	Origine	Religion	Age	Sexe	Etat matrimonial/ Situation de famille	Déficience	Etat de personne graciée	TOTAL
Emploi	126	88	7	89	177	65	248	3	803
%	93	64	58	97	90	73	90	100	85
Services	10	50	5	3	20	24	27	0	139
%	7	36	42	3	10	27	10	0	15
Total cumulé	136	138	12	92	197	89	275	3	942
Total en % Nombre de plaintes	14	15	1	10	21	9	29	1	100

TABLEAU 1b RÉGLEMENTS PRÉCOCES DANS TOUTES LES
RÉGIONS, PAR TRIMESTRE

	1989	1990
1 ^{er} trimestre	aucun	49
2 ^e trimestre	aucun	35
3 ^e trimestre	aucun	54
4 ^e trimestre	45	57
TOTAL	45	195

* Ce chiffre comprend les plaintes d'équité en matière d'emploi et de parité salariale.

TABLEAU 1 PLAINTES ACCEPTÉES, PAR RÉGION

NOTA : Les chiffres figurant aux tableaux 1 et 3, pour 1989, ont été rajustés pour tenir compte des cas qui n'ont pas été mentionnés dans le rapport annuel de l'an dernier.

	1986	1987	1988	1989	1990
ATLANTIQUE (Halifax)	56	65	73	83	78
QUÉBEC (Montréal)	56	86	163	109	138
ONTARIO (Toronto)	135	74	132	170	163
CAPITALE NATIONALE (Ottawa)	141	109	138	145	233
PRAIRIES (Winnipeg)	81	43	75	103	66
ALBERTA et T.N.-O (Edmonton)	23	29	43	56	58
OUEST (Vancouver)	52	67	97	111	137
TOTAL	544	473	721	777	873

TABLEAU 1a) PLAINTES D'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE PARITÉ SALARIALE ACCEPTÉES, ADMINISTRATION CENTRALE (OTTAWA)

	1986	1987	1988	1989	1990
Équité en matière d'emploi	aucun	aucun	10	3	48*
Parité salariale	5	2	135**	15	21

* Ce chiffre tient compte des 46 plaintes individuelles concernant l'équité en matière d'emploi portées par un même organisme contre plusieurs mis en cause.

** Ce chiffre tient compte des 130 plaintes individuelles concernant la parité salariale, et portant sur la même question, contre un même mis en cause.

de leurs membres sans obtenir le consentement individuel de chacun. Cependant, il serait préférable de l'indiquer expressément en apportant une modification à l'article 40.

Infractions et peines applicables aux employeurs et aux fournisseurs

En cas d'infractions à la Loi, le paragraphe 60(2) prévoit actuellement une amende maximale de 50 000 \$ s'il s'agit d'un employeur, d'une association patronale ou d'une organisation syndicale, et de seulement 5 000 \$ dans les autres cas. La Commission est d'avis que les fournisseurs tout autant que les employeurs devraient être passibles de la même amende maximale de 50 000 \$.

Discrimination dans l'application des lois

L'article 5 de la Loi interdit la discrimination lors de la fourniture de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement « destinés au public ». Certains ministères fédéraux font parfois valoir qu'ils ne fournissent pas de « services », au sens de l'article 5, lorsqu'ils s'acquittent de certaines fonctions prévues dans leurs mandats. La Commission propose de modifier la Loi de manière à y faire état explicitement des services fournis par le gouvernement et de la discrimination découlant du mode d'application d'une loi.

Cueillette de renseignements en vue de programmes spéciaux

Selon l'article 8 de la Loi, constitue un acte discriminatoire le fait d'exprimer ou de suggérer, relativement à un emploi, des restrictions, conditions ou préférences fondées sur un motif de distinction illicite. La Commission recommande au Parlement de reformuler cet article de façon que les employeurs soient autorisés à poser des questions à leurs employés à des fins d'élaboration et de mise en œuvre de programmes spéciaux ou aux fins de la Loi sur l'équité en matière d'emploi. La Commission est d'avis que l'article 8 autorise la cueillette de ces renseignements, mais qu'il faudrait le dire clairement en en modifiant le libellé. De plus, la terminologie de la Loi doit être compatible avec celle de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

Applicabilité de la défense d'exigence professionnelle justifiée aux syndicats

La personne qui se voit refuser une chance d'emploi en raison d'une convention collective peut porter plainte à la fois contre son employeur et contre son syndicat. Bien que les dispositions de la convention collective puissent constituer une exigence professionnelle justifiée, seuls les employeurs, et non les syndicats, semblent pouvoir invoquer ce moyen de défense en vertu du libellé actuel de l'alinéa 15a). Les syndicats devraient également pouvoir s'en prévaloir. Par ailleurs, les exemptions touchant l'assurance et les régimes de retraite doivent être élargies pour comprendre les régimes administrés par les syndicats.

Substitution de « handicap » à « déficience » à l'article 25 de la version française

L'expression « déficience mentale » signifie dans le langage courant « altération mentale » plutôt que « handicap mental ». Il faudrait donc, à l'article 25, remplacer « déficience » par « handicap ».

Habileté des syndicats à déposer des plaintes

L'article 40 autorise tout individu ou groupe d'individus à déposer une plainte. Toutefois, le paragraphe 40(2) dispose que la Commission peut assujettir la recevabilité d'une plainte au consentement préalable de la victime de l'acte discriminatoire présumé. Selon la Commission, ces dispositions habiliteront les syndicats à déposer des plaintes au nom

ECLAIRCISSE-
MENTS

La Commission propose les modifications suivantes afin de garder la Loi à jour et d'assurer l'uniformité de son interprétation.

consentement du Procureur général.

paragraphe 60(4) de manière à éliminer l'obligation d'obtenir le de six mois. La Commission recommande donc l'abrogation du pour interdire des poursuites, ce qui rend un peu court l'actuel délai

Loi exige que l'on obtienne le consentement du Procureur général *criminel*, dans un délai de six mois. Or, le paragraphe 60(4) de la de déclaration sommaire de culpabilité et ce, en vertu du *Code*

salariée fondée sur le sexe. Les poursuites doivent se faire par voie procède à des diminutions de salaire afin d'éliminer la disparité ou d'un enquêteur, exerce des représailles contre un plaignant ou

règlement approuvé par la Commission, entrave l'action d'un tribunal contre toute personne qui ne se conforme pas aux conditions d'un

Aux termes du paragraphe 60(1) de la Loi, des poursuites sont prévues

POURSUITES POUR INFRACTIONS

d'assurer le respect des règlements devant la Cour fédérale.

La Commission croit qu'il serait nécessaire de modifier la Loi afin donnent lieu à l'imposition d'une amende plutôt qu'à un recours civil. ces règlements; les poursuites intentées en vertu de l'alinéa 60(1)a)

moyen n'est prévu par la Loi pour faire respecter les modalités de compétent pour verser les sommes en question. En outre, aucun l'administration financière. Il faut alors l'autorisation du ministre

constituent pas des obligations légales aux termes de la Loi sur règlements financiers intervenus avant l'audience d'un tribunal ne

Il arrive parfois qu'aux yeux de certains ministères fédéraux, les *Règlements intervenus avant l'audience d'un tribunal*

EXÉCUTION DES RÈGLEMENTS

réels tels que des indemnités ou des dommages-intérêts.

recommande de prévoir, en pareils cas, des moyens de recours plus que lui ordonner de mettre fin à cette pratique. La Commission peut, aux termes du paragraphe 54(1) et de l'alinéa 53(2)a) de la Loi,

diffusé par téléphone des messages incitant à la haine, le tribunal ne À l'heure actuelle, lorsqu'une personne est reconnue coupable d'avoir

propagande haineuse *Renforcement des moyens pour lutter contre la*

des droits de la personne ont ce pouvoir. opportunités de modifier l'article 53 afin de confirmer que les tribunaux remédier à la discrimination passée, la Commission croit qu'il serait

bien-fondé du recours à des programmes spéciaux et à des quotas pour c. *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada* ait confirmé le

membres du tribunal soient disponibles de façon permanente, qu'ils aient une connaissance appropriée des lois sur les droits de la personne et de leur application et qu'ils puissent instruire les plaintes de manière plus expéditive.

Règles de procédure

Aucune disposition de la Loi ne prévoit l'établissement de règles de procédure pour les audiences des tribunaux. De l'avis de la Commission, il serait souhaitable d'ajouter une disposition à cette fin.

Divulgaration de renseignements

Le paragraphe 58(1) dispose actuellement que, dans les cas où un ministre fédéral ou une autre personne intéressée s'oppose à la divulgation de renseignements demandés par un tribunal, la Commission peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir la divulgation des renseignements en question. La Commission recommande, pour accroître l'indépendance des tribunaux, de les autoriser à s'adresser directement à la Cour.

ORDONNANCES DES TRIBUNAUX

Indemnités aux victimes de discrimination

En vertu du paragraphe 53(3), un tribunal peut actuellement ordonner à l'auteur d'un acte discriminatoire de verser à la victime une indemnité maximale de 5 000 \$ s'il en vient à la conclusion que l'acte a été délibéré ou inconsidéré ou que la victime en a souffert un préjudice moral. Estimant que la limite actuelle de 5 000 \$ n'est pas assez élevée, la Commission recommande au Parlement de modifier la Loi de façon à laisser aux tribunaux des droits de la personne le soin d'établir le montant des dommages-intérêts.

Dépens des mis en cause et des plaignants

La Commission recommande au Parlement de conférer aux tribunaux des droits de la personne un pouvoir discrétionnaire les habitant à condamner aux dépens les mis en cause et les plaignants dans les cas où la Commission ne les a pas représentés.

Modalités de réparation

Selon l'alinéa 53(2)(b), un tribunal peut ordonner au mis en cause d'accorder à la victime « les droits, chances ou avantages dont, de l'avis du tribunal, l'acte l'a privée ». Aux termes de l'alinéa 53(2)(c), la victime peut être indemnisée des pertes de salaire et des dépenses entraînées par l'acte. Bien que la Commission et les tribunaux des droits de la personne donnent une interprétation large de ces dispositions, il serait peut-être bon d'élargir la portée de celles-ci afin d'y faire explicitement mention de certaines modalités de réparation telles que l'« ancienneté rétroactive » et l'intérêt. En outre, bien que la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Action Travail des Femmes*

TRIBUNAUX
ET RECOURS

les motifs pouvant justifier l'exercice de ce pouvoir ne semblent pas appropriés même s'il ne servirait à rien de mener une enquête.

La Commission recommande de rétablir l'expression « sans objet » dans la version française et d'ajouter l'expression correspondante (« without purpose ») dans la version anglaise. La Commission cherche en outre à obtenir une modification qui lui permettrait de refuser d'instruire les plaintes dans les cas où, à son avis, il ne serait pas dans l'intérêt public de le faire. Enfin, la Commission demande une modification qui lui permettrait de refuser d'instruire les plaintes dans les cas où, à son avis, elle estime que la question a déjà été traitée de façon plus avantageuse et plus exhaustive dans le cadre de procédures prévues par une autre loi.

Simplification des méthodes

Les méthodes de la Commission ont tendance à s'alourdir et à prendre de plus en plus de temps. Cela découle en partie des choix administratifs faits par la Commission et des interprétations judiciaires destinées à assurer le caractère juste et équitable de ses méthodes. Cependant, les dispositions de la Loi elle-même peuvent également enlever inutilement à la souplesse du processus. C'est pourquoi la Commission réclame des modifications qui assureraient une plus grande souplesse au traitement des plaintes tout en respectant pleinement les principes de la justice naturelle.

Élimination de la discrimination systémique

Pour que la Commission soit en mesure de mieux combattre la discrimination systémique, des modifications sont nécessaires pour lui permettre de prendre l'initiative d'un examen ou d'une vérification de quelque question que ce soit relevant de sa compétence et d'approuver des plans d'exécution visant à régler tout problème cerné.

La Commission croit que les modifications suivantes sont nécessaires pour assurer l'indépendance et l'impartialité des tribunaux et pour accroître leur efficacité.

STRUCTURE ET PROCÉDURES DES TRIBUNAUX

Indépendance des tribunaux

Si les modifications de 1985 à la Loi ont prévu des moyens d'assurer l'impartialité et l'indépendance des tribunaux par rapport à la Commission, les alinéas 37(1)e) et f) et les paragraphes 48.5 et 49(4) disposent toujours que la rémunération et les indemnités de dépenses des membres des tribunaux doivent être fixées par règlement administratif de la Commission. Cette dernière juge qu'il est important qu'elle ne participe pas à la détermination de la rémunération des membres des tribunaux. La Commission soutient également qu'il y a lieu d'apporter des modifications à la Loi pour faire en sorte que les

Équité en matière d'emploi

La Commission reçoit les rapports établis par les employeurs du secteur fédéral en conformité avec la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, mais cette loi ne donne aucune précision sur le rôle de la Commission dans la réalisation de l'équité en matière d'emploi. C'est pourquoi la Commission réclame les pouvoirs nécessaires pour effectuer des examens systématiques auprès des employeurs assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* afin de s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs obligations aux termes de cette loi.

La Commission croit qu'elle jouerait un rôle plus utile dans la réalisation de l'égalité des chances et l'élimination de la discrimination, si l'on adoptait des modifications faisant ressortir son indépendance, clarifiant les pouvoirs qui l'autorisent à statuer sur les plaintes et facilitant sa gestion des dossiers.

INDÉPENDANCE

Une commission des droits de la personne doit non seulement être indépendante du gouvernement, mais également être perçue comme telle. C'est pourquoi la Commission recommande qu'on l'autorise à faire rapport directement au Parlement par l'entremise des présidents de la Chambre des communes et du Sénat et qu'on affirme plus clairement son indépendance administrative.

La Commission souhaite également que les pouvoirs de réglementation et d'adoption de lignes directrices dans la Loi soient modifiés de façon à lui permettre d'émettre des règlements touchant des questions de fond et de procéder indépendamment du gouverneur en conseil. Cela permettrait à la Commission de préciser ses procédures et d'étouffer les concepts clés de la Loi tels la « contrainte excessive ».

POUVOIR DE STATUER SUR LES PLAINTES

Pouvoir discrétionnaire de refuser d'instruire certaines plaintes

En vertu de l'article 41 de la Loi, la Commission peut refuser d'instruire des plaintes dans certaines circonstances. Il y a des cas où

ACTES DISCRIMINATOIRES ET EXCEPTIONS

Âge et retraite obligatoire

Le paragraphe 9(2) et les alinéas 15b(i) et 15c) de la Loi prévoient des exceptions selon lesquelles le fait de rendre la retraite obligatoire à « l'âge normal de la retraite en vigueur » dans le secteur professionnel concerné ou à l'âge prescrit par la loi n'est pas discriminatoire. La Commission demande l'abrogation de ces dispositions. La retraite obligatoire devrait être jugée discriminatoire à moins que l'employeur ne puisse établir que son imposition à un âge déterminé constitue une exigence professionnelle justifiée, compte tenu des circonstances propres à l'emploi en question.

Adaptations raisonnables

Depuis le prononcé de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bhinder c. Canadien National*, la Commission cherche à faire modifier la Loi afin qu'il y soit clairement indiqué que les employeurs et les fournisseurs de services ont l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour tenir compte des circonstances et des besoins individuels liés à un motif de distinction illicite. La décision *Central Alberta Dairy Pool*, rendue par la Cour suprême en 1990, confirme la nécessité d'une telle modification.

Détermination du statut de l'éventuel plaignant

L'alinéa 40(5)a) exige que le plaignant soit « légalement présent au Canada » pour déposer une plainte relative à un acte survenu au pays. Lorsqu'on ne sait pas avec certitude si la personne était « légalement présente au Canada », la question doit, aux termes du paragraphe 40(6) être renvoyée au ministre compétent. La Commission croit qu'il ne convient pas de limiter ainsi la protection offerte par la Loi. C'est pourquoi elle recommande, aux fins de l'alinéa 40(5)a), d'exiger seulement que le plaignant soit « présent au Canada » et d'abroger le paragraphe 40(6).

Application à la Loi sur les Indiens

Aux termes de l'article 67, « la présente loi est sans effet sur la Loi sur les Indiens et sur les dispositions prises en vertu de cette loi ». La Commission estime qu'il faudrait reconsidérer la nature et la portée de cette exclusion.

PROGRAMMES D'ÉQUITÉ

Parité salariale

De l'avis de la Commission, les dispositions actuelles de la Loi concernant l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes sont inadéquates. La Commission recommande de modifier l'article 1 afin d'exiger l'adoption d'une approche systématique de l'« équité

La Commission recommande au Parlement d'apporter les modifications suivantes à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

L'AGRANDISSEMENT
DE LA PORTEE
DE LA LOI

La Commission croit qu'il y aurait lieu d'élargir la portée de la Loi en apportant à celle-ci les modifications suivantes au chapitre de la primauté, des motifs, des actes discriminatoires et des exceptions, ainsi que des programmes d'équité.

PRIMAUTE

La Cour suprême du Canada a déclaré que les lois sur les droits de la personne sont « fondamentales » et « quasi constitutionnelles » et l'emportent sur les lois et règlements incompatibles qui n'ont pas explicitement préséance sur elles. La Commission propose une modification qui permette de l'affirmer clairement dans la Loi.

MOTIFS

Orientation sexuelle

La Commission souhaite que l'orientation sexuelle soit ajoutée à la liste des motifs de distinction illicite. (Il s'agit là d'un motif déjà prévu dans les codes des droits de la personne du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et du Yukon.)

Convictions politiques

La Commission estime que les convictions politiques devraient figurer parmi les motifs de distinction illicite, car la discrimination fondée sur ces convictions constitue une violation des libertés d'opinion, de parole et d'association. Elle reconnaît qu'il faudra préciser la portée de ce motif et qu'il sera peut-être nécessaire de prévoir des exceptions précises dans le cas de certains types de nominations gouvernementales.

Condamnation ou accusation au criminel

À moins qu'il n'existe une exigence professionnelle justifiée ou un motif justifiable, les personnes qui ont été reconnues coupables d'une infraction ou qui ont fait l'objet d'accusations, mais non de condamnations, ne devraient pas se voir refuser un emploi, un service ou un logement du fait qu'elles ont été accusées au criminel, ou qu'elles ont un casier judiciaire. La Loi ne prévoit actuellement que l'« état de personne gracée » parmi les motifs de distinction illicite.

Etat des dépenses pour l'ensemble de la Commission, par
composante financière, pour la période du 1^{er} janvier 1990
au 31 décembre 1990.

Salaires et traitements	9 891 891
Cotisations aux régimes de prestations pour les employés	1 404 750
Transports et communications	1 202 370
Information	488 681
Services professionnels et spéciaux	1 747 995
Location	114 066
Services de réparation et d'entretien	86 226
Services, fournitures et approvisionnements	414 203
Construction et acquisition de machines et d'équipement	591 336
Autres subventions et paiements	2 430

TOTAL 15 943 948

Etat des dépenses, par centre de coût, pour la période du
1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1990.

Direction	Années-personnes	
Cabinet du président	7	654 031
Secrétaire général	6	550 966
Recherche et politiques	8	636 291
Services juridiques	14	931 378
Traitement des plaintes	16	630 092
Communications	19	1 378 843
Opérations régionales	75	3 933 394
Services de gestion	32	3 199 750
Équité en matière d'emploi et parité salariale	29	1 618 981
Régime de prestations pour les employés		1 404 750
TOTAL PARTIEL	206	14 938 476
Tribunaux	5	1 005 472
TOTAL	211	15 943 948

question du droit criminel et des droits de la personne dans le contexte du droit électoral.

Le bureau régional de l'Atlantique a pris part aux discussions portant sur la politique d'« exactitude historique » de Parcs Canada qui inspirait les pratiques d'embauche de la Citadelle à Halifax. Cette politique s'est avérée discriminatoire à l'endroit des femmes et des minorités. Le bureau a joué un rôle clé dans la mise sur pied du Réseau des droits de la personne d'Halifax, qui a pour but de maintenir le contact avec d'autres groupes de défense des droits de la personne dans les provinces de l'Atlantique. Il a également dressé un répertoire des organismes et particuliers de la région pouvant faire office de personnes-ressources en matière de droits de la personne. Ce document sera particulièrement utile aux organismes qui ont besoin de conférenciers et de moniteurs de formation. Le bureau a également souligné la Journée internationale de la femme en tenant des ateliers sur le harcèlement sexuel et d'autres aspects de la discrimination fondée sur le sexe.

À St. John's, le commissaire Williams Collins, originaire de cette région, a présenté une allocution lors d'une réunion des directeurs des élections du Canada, des États-Unis et de la Grande-Bretagne; il a été

Région de l'Atlantique

Dans la région du Québec, le président a rencontré les représentants de l'Association canadienne pour la santé mentale et a également assisté à une conférence de presse destinée à marquer le lancement de la Semaine de la santé mentale. Madame Michelle Falardeau-Ramsay a pris la parole lors d'un atelier sur le SIDA en milieu de travail qui s'est tenu à Montréal en février. Au nombre des autres activités, mentionnons la tenue de séances d'information sur l'équité en matière d'emploi, l'accessibilité et le harcèlement sexuel à l'intention des employeurs et des groupes de revendication. De plus, dans le cadre de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées, des séances d'information sur l'intégration des personnes handicapées en milieu de travail ont été organisées à Montréal à l'intention des gestionnaires fédéraux.

Deux sujets ont surtout retenu l'attention du bureau régional : les personnes et du rôle que les commissions peuvent jouer afin de les aider à faire valoir leurs droits.

Région du Québec

Le président de la Commission a participé, du 9 au 11 décembre, à la Conférence nationale sur les droits humains et la solidarité canadienne, à Ottawa, conférence qui réunissait divers spécialistes des droits de la personne et observateurs d'organismes privés et publics. Le bureau a parrainé une conférence à l'Université Laurentienne de Sudbury, le 10 décembre, sur les défis soulevés par les questions de droits de la personne. Les panélistes ont discuté, notamment, de diverses questions concernant les jeunes, les femmes, les personnes handicapées et les autochtones.

représentants de l'administration locale, des communautés inuit et francophone ainsi que des étudiants des écoles locales et du collège Arctique.

région de Baïffin. Madame Falardeau-Ramsay a rencontré des

Le bureau de la région de la Capitale nationale a accueilli la vice-présidente à l'Institut et à l'Institut, sur l'île de Baffin, dans les T.N.-O. C'était la première fois qu'un commissaire se rendait dans la

Région de la Capitale nationale

Pour inaugurer ses nouveaux locaux, à la fin de 1990, la région de l'Ontario a tenu une journée d'accueil au cours de laquelle M^{me} Mary Louise Dickson et M. Reginald Stackhouse ont pris la parole. L'une des conférences les mieux réussies de la région, la Consultation de la communauté de Windsor, qui s'est tenue en avril, a permis d'améliorer la compréhension entre les leaders communautaires et les groupes de revendication sur diverses questions de droits de la personne, ce qui fait que les cadres supérieurs de la Commission ont de nouveau été invités à assister à une conférence sur les droits de la personne en septembre. La vice-présidente a assisté à la Consultation et prononcé l'allocation principale à la conférence organisée en juin par l'Université York sous le thème « Les relations interraciales au Royaume-Uni et au Canada : Politique, pratique et recherche ». Monsieur Stackhouse a fait des exposés dans des écoles secondaires de Scarborough et de North York afin de sensibiliser les étudiants au travail de la Commission.

« Cutting Edge ».

Les relations interraciales sont demeurées une priorité pour la région de l'Ontario, surtout à Toronto où les agents régionaux ont participé à une série de séances d'information sur les droits de la personne à l'intention de la Coalition for Visible Minority Women et fait des exposés devant les juges du Bureau de la citoyenneté de la région de Toronto. Les résidents de la région de Toronto ont une occasion unique de discuter de questions de droits de la personne; en effet, l'agence régionale des communications anime bénévolement tous les dimanches soir, sur les ondes de la radio CHRY-FM, une tribune téléphonique appelée

Région de l'Ontario

L'équité en matière d'emploi a été une autre grande priorité en 1990. Le bureau des Pratiques a fait des exposés devant la toute nouvelle Employment Equity Alliance, participé à une importante conférence nationale sur le marché du travail de l'an 2000 et tenu trois fins de semaine de formation syndicale à l'intention du Conseil du travail de Winnipeg et de la région, de la Fédération des travailleurs du Manitoba et du Conseil du travail de Saskatoon et de la région.

L'Assemblée des chefs du Manitoba. Physically Handicapped, l'Aboriginal Women's Collective et provinciaux, ombudsman des handicapés, la Manitoba League for the deux jours à rencontrer des groupes, dont la Coalition des organismes commissaires de la Saskatchewan, M^{me} Donna Greshner, a passé qui sont distribués aux conseils scolaires de la province. En juin, la

Pour souligner l'anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre, le bureau régional des Prairies, à Winnipeg, a parrainé un atelier sur les droits de la personne de concert avec l'Association d'éducation juridique communautaire, la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan et le Secréariat d'Etat. Une manifestation similaire organisée avec le concours de la Commission des droits de la personne du Manitoba est venue souligner la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le 21 mars. Le bureau régional et le secrétaire général de la Commission se sont également joints à la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan pour le lancement de documents didactiques axés sur la lutte contre le racisme, documents

Région des Prairies

De plus, le bureau d'Edmonton a planifié, de concert avec des organismes régionaux, la tenue d'une importante conférence provinciale sur l'équité en matière d'emploi et la déficience durant la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées en juin, à Edmonton. Monsieur Bhatia a prononcé une allocution lors de cet événement et, plus tard à Calgary, il a fait un exposé sur les droits des personnes ayant une déficience intellectuelle devant l'American Association of Mental Retardation. En novembre, la vice-présidente a fait un exposé dans le cadre d'une conférence nationale pour homosexuels à Edmonton, discuté de questions autochtones avec cinq cents autochtones de l'Alberta et de la Saskatchewan et prononcé une allocution sur les droits de la personne devant les étudiants de la Faculté Saint-Jean de l'Université de l'Alberta. Ella a également représenté la Commission, aux côtés de M. Bhatia, lors de la conférence internationale sur les droits de la personne au XXI^e siècle, qui s'est tenue à Banff.

Dans la région de l'Alberta et des T.N.-O., il a surtout été question de propagande haineuse et d'autres formes de discrimination raciale. En février, le président de la Commission a prononcé une allocution sur les objectifs des droits de la personne, à l'Université de Calgary, ainsi que sur les droits de la personne et le multiculturalisme, devant le Council of Sikh Organizations.

Région de l'Alberta et des T.N.-O.

plus de 70 rencontres et ateliers avec des groupes communautaires ainsi que des organismes non gouvernementaux et de compétence fédérale. Il a également aidé à organiser l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne à Whitehorse. Ont participé à cette assemblée le commissaire d'Edmonton, M. Gurcharan Singh Bhatia, le président et la vice-présidente, qui a prononcé une allocution sur l'interaction entre les groupes autochtones et les droits de la personne.

encourager la réflexion sur certaines questions brûlantes d'actualité et à susciter des débats constructifs. Le thème des droits de la personne a également été présenté aux jeunes Canadiens sous la forme d'une bande dessinée sur le harcèlement sexuel qui a été reproduite dans le numéro rentrée des classes du populaire magazine *Teen Generation*.

En 1990, la Commission a diffusé plus de 74 000 publications. La Direction des communications a répondu chaque semaine à quelque 30 demandes de renseignements par téléphone. La couverture médiatique a également été importante : la Commission a diffusé 52 communiqués de presse, le président et la vice-présidente ont participé à plus de 165 entrevues et la Direction des communications a enregistré près de 745 prises de contact de la part des médias.

Les sept bureaux régionaux ont continué de jouer un rôle vital dans la prestation des services de la Commission aux Canadiens en demeurant en communication avec les groupes d'intérêt spécial et de revendication, en participant à des activités locales dans le domaine des droits de la personne et en étendant leurs services aux petites localités à l'écart des grandes agglomérations. Plusieurs bureaux ont marqué certaines journées spéciales en organisant des conférences, des ateliers et des journées d'accueil qui ont réuni toute une gamme de groupes communautaires, d'organisations non gouvernementales, d'employeurs ainsi que de représentants d'autres organismes voués à la défense des droits de la personne. Parmi les événements soulignés, mentionnons la Journée internationale de la femme (le 8 mars), la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale (le 21 mars), la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées (du 10 au 16 juin) et l'anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (le 10 décembre). Les régions ont également prêté leur concours à l'organisation de visites du président, de la vice-présidente, de commissaires ainsi que de gestionnaires.

Evidemment, les questions de droits de la personne qui ont le plus retenu l'attention des médias dans les régions sont les mêmes qui suscitent des demandes d'explication ou d'intervention de la part de l'administration centrale de la Commission. Comme le montre le compte rendu qui suit, le profil des activités varie quelque peu d'une région à l'autre, mais le nombre de demandes d'aide adressées à la Commission s'est accru considérablement dans toutes les régions au cours de l'année.

Région de l'Ouest

Les relations interraciales, surtout en ce qui concerne les immigrants originaires d'Asie et plus particulièrement de Hong Kong, ont dominé la scène des droits de la personne dans la région de l'Ouest. Le bureau régional a maintenu le dialogue avec les groupes touchés et a abondamment puisé dans sa vidéothèque de droits de la personne pour animer

En décembre, la Commission a publié un nouveau guide intitulé *L'égalité... mettons la main à la tâche* qui explique l'objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les différentes façons dont la Commission peut aider les Canadiens à exercer leurs droits. À cela s'ajoute une nouvelle série de documents d'information, *Vos droits*, où sont abordés les types de discrimination les plus courants. À l'autome, la Commission a lancé une nouvelle publication destinée à

La Commission a redoublé d'effort pour faire valoir les droits de la personne auprès des Canadiens en 1990. Une affiche destinée à promouvoir les droits à l'égalité a été rendue publique le 10 décembre, même mois, le premier d'une série de messages d'intérêt public à être transmis aux médias. L'équité en matière d'emploi est demeurée l'une des principales priorités de la Commission; elle a également constitué l'un des sept thèmes d'une série d'études de cas sur les droits de la personne, élaborées avec la collaboration du Centre canadien de gestion et utilisées dans le cadre de son programme d'enseignement, de même que par d'autres établissements publics. Plusieurs ateliers sur la façon d'aborder la planification de l'équité en matière d'emploi ont également été offerts à l'intention des employeurs.

PRÉCHER LA BONNE PAROLE

permettre aux personnes ayant une déficience intellectuelle ou aux personnes peu alphabétisées de participer au processus électoral dans la compréhension et la dignité.

Au cours de la première moitié de l'année, le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées s'est surtout penché sur l'intégration économique des personnes handicapées. Le président de la Commission a comparu devant le Comité en mars et en mai, faisant valoir que la vie déjà difficile des Canadiens handicapés était encore plus compliquée à cause de la réaction relativement apathique et mal coordonnée du gouvernement.

Dans le but de rapprocher ses activités des Canadiens vivant à l'extérieur d'Ottawa, la Commission a tenu sa réunion de mai à Halifax. Elle en a profité pour rencontrer, de manière officielle et officieuse, des groupes locaux, notamment le Micmac Learning Centre et le Black Cultural Centre, et pour participer en outre à une réunion genre conseil municipal qui regroupait des particuliers et divers groupes.

La principale fonction des commissaires consiste à promouvoir les questions de droits de la personne auprès des Canadiens. Pour la première fois depuis longtemps, la Commission comptait, à la fin de 1990, huit commissaires provenant de diverses couches sociales et régions.

conséquent, la mise en vedette des préoccupations des autochtones. Tout au long de l'impasse, la Commission s'est préoccupée de diverses questions connexes aux droits de la personne en demeurant en rapport avec les représentants des parties et en rencontrant les représentants d'un groupe d'observateurs étrangers, en assurant le suivi des allégations de violations des droits de la personne de la part d'organismes fédéraux et en formulant quelques suggestions pratiques relativement à la manière d'aborder les affaires autochtones au Canada dans la foulée de la crise d'Oka. Le président de la Commission a comparu devant le Comité sénatorial des affaires autochtones en août et, une fois l'impasse dénouée, la Commission est demeurée en rapports constants avec les leaders autochtones, les hauts fonctionnaires fédéraux et autres organismes de défense des droits de la personne afin de promouvoir la prise de mesures susceptibles de prévenir tout nouvel affrontement. Dans son document sur la politique fédérale concernant les autochtones, intitulé *Un nouvel engagement* et publié en novembre, la Commission a résumé ses vues sur certaines questions fondamentales et les réformes possibles.

Au cours de l'année, les commissaires et le personnel ont eu plusieurs entretiens avec les leaders autochtones de l'Assemblée des premiers nations, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, de la Nation Innu du Québec et du Labrador et d'autres représentants autochtones. Notre but était d'entendre leurs préoccupations et de les aider à les faire valoir auprès du gouvernement fédéral. En septembre, le président de la Commission a rendu visite à la réserve Hobbema, près d'Edmonton, et a comparu devant le Cawsey Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on the Indian and Métis People of Alberta. En décembre, des commissaires ont rencontré une délégation d'Inuit et ont accepté d'étudier certaines allégations d'injustice liées au déplacement de familles d'Inuit vers l'extrême arctique dans les années 50.

La Commission a également fait des observations devant des comités parlementaires et des commissions d'enquête sur plusieurs autres questions. Lorsque le ministre des Transports a proposé une stratégie en matière de consommation de drogues dans le secteur des transports, la Commission a profité de l'occasion offerte lors des audiences spéciales du Comité permanent des transports pour faire connaître son opposition à toute forme de tests de dépistage obligatoires qui ne seraient pas clairement associés à l'exécution de fonctions posant des risques à la sécurité.

La Commission a comparu devant la Commission royale d'enquête sur un système national de transport des passagers afin de lui faire part des retards accusés dans la mise en œuvre de changements susceptibles de venir en aide aux passagers handicapés. La Commission a également présenté un mémoire à la Commission royale sur la réforme électorale dans lequel elle souligne, notamment, la nécessité d'un programme systématique visant à assurer le meilleur accès possible des bureaux de scrutin aux personnes handicapées et, de façon parallèle, la nécessité de

À la lumière de ces tendances, nous avons continué d'essayer de trouver des moyens d'accroître l'efficacité du processus de traitement des plaintes et d'accélérer le règlement de certaines d'entre elles. En août 1989, la Commission a instauré un processus de règlement précoce qui permet aux parties de régler leurs différends avant le dépôt d'une plainte officielle ou avant le début de l'enquête. Cela a permis de régler 45 plaintes en 1989 et 195 l'année suivante. En 1990, la Commission a également entrepris de mettre à jour son système de gestion et de suivi des plaintes afin d'en arriver à un système pleinement automatisé pouvant rendre compte rapidement des progrès accomplis dans n'importe quel dossier et effectuer une analyse plus efficace du rendement global.

Les bureaux régionaux sont au cœur des activités quotidiennes de la Commission. Leur mission consiste à promouvoir la *Loi canadienne sur les droits de la personne* auprès des Canadiens et à s'occuper de problèmes particuliers au niveau local. Presque toutes les plaintes déposées auprès de la Commission font d'abord l'objet d'une enquête de la part du personnel régional. L'effectif des bureaux régionaux s'est d'ailleurs accru en 1990 et, lorsque les nouveaux enquêteurs eurent terminé leur formation et se furent mis au travail, on a pu commencer à s'attaquer aux dossiers en souffrance depuis longtemps. Le nombre de rapports d'enquête en provenance des régions est passé de 550 en 1989 à 602 en 1990.

Le nombre de plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi et à la parité salariale, qui sont traitées à l'administration centrale à Ottawa, a également continué de s'accroître. Cela est dû à l'impatience des particuliers et des groupes devant la lenteur des mécanismes administratifs et les manœuvres parfois dilatoires des employeurs. En décembre 1989, 12 plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi faisaient l'objet d'une enquête; un an plus tard, ce nombre était passé à 63, dont 46 avaient été déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba. Le nombre de plaintes pour disparité salariale a également augmenté de 20 à 28 entre 1989 et 1990 et la participation de la Commission à l'analyse technique des systèmes d'emploi et à l'évaluation des rajustements salariaux a été plus importante que jamais.

VUE D'ENSEMBLE

Comme nous l'avons indiqué au début de ce rapport, la Commission estime que, à sa mission d'instruire les plaintes, s'ajoute celle d'informer les Canadiens et d'exercer des pressions afin de modifier la politique officielle touchant les grandes questions de droits de la personne.

Sur la scène nationale, l'un des faits les plus marquants de l'année fut évidemment la crise de Kanesatake et de Kahnawake et, par

La majeure partie des activités de la Commission dépend de trois facteurs principaux : le volume des plaintes et autres demandes d'intervention qu'on lui fait, le nombre d'enquêtes en cours dont les résultats doivent être soumis aux réunions mensuelles de la Commission et ensuite, le cas échéant, à un conciliateur ou à un tribunal, et l'obligation plus générale de promouvoir la compréhension et la jouissance des droits de la personne. L'année 1990 a été exceptionnellement occupée sur ces trois plans. Non seulement le volume des plaintes reçues a été plus important que jamais depuis la création de la Commission, il y a douze ans, mais plusieurs questions brûlantes d'actualité dans le domaine des droits de la personne sont arrivées à un point critique durant l'année, suscitant un nombre sans précédent d'appels à la Commission pour qu'elle fasse connaître son point de vue et exhorter les autorités responsables à changer d'attitude.

Les événements de Kanasatake et de Kahnawake ont été, de loin, les plus pénibles et les plus violents de l'année, mais ils n'ont pas été les seuls à retenir l'attention du public au chapitre des droits de la personne. Nous avons expliqué plus tôt l'influence des décisions de la Cour suprême tant sur le profil général que sur les particularités locales de la scène des droits de la personne. Par ailleurs, plusieurs propositions d'ordre législatif, notamment sur l'assurance-chômage, l'immigration et le dépistage des drogues, pour n'en nommer que trois, ont soulevé leur part d'inquiétudes en matière d'égalité et de droits de la personne. La Commission a en outre continué tout au long de l'année à présenter des suggestions — qu'elle espère constructives — à divers comités parlementaires et commissions d'enquête.

INSTRUCION DES PLAINTES

À la fin d'une année donnée, le nombre d'enquêtes ou d'autres procédures mobilisant les ressources de la Commission correspond à la somme des nouvelles plaintes déposées en 1990 et des plaintes antérieures restées sans règlement. À ce chapitre, l'année 1990 a connu une hausse importante par rapport à l'année précédente. Le nombre total de nouvelles plaintes est passé de 777 à 873, soit une augmentation de quelque 10 p. 100. Bien qu'elle ait réussi à réduire considérablement son arriéré d'avant 1990, la Commission avait néanmoins un plus grand nombre de dossiers ouverts qu'à la fin de 1989 : 1 900 contre 1 550.

Bon nombre des nouvelles plaintes faisant l'objet d'une enquête sont soumises à la conciliation ou à un tribunal. Le nombre de plaintes soumises à un conciliateur est passé de 227, en 1989, à 189, en 1990, alors que celles renvoyées devant un tribunal sont passées de 37 à 48. (Voir l'annexe II pour un compte historique plus complet de la charge de travail de la Commission.)

raisonnablement craindre que le président fasse preuve de dureté envers les plaignants afin de prouver qu'il n'entretenait aucun préjugé favorable à leur égard du fait de sa participation à la contestation fondée sur la Charte. La Commission a aidé de plus qu'il y avait des motifs de croire que les deux autres membres du tribunal, qui avaient pris part à l'ordonnance préliminaire, subiraient l'influence du président, et a ajouté que, par cette décision, le tribunal avait outrepassé sa compétence, en statuant sur le bien-fondé de onze des plaintes avant d'avoir entendu toute la preuve.

La Cour a accueilli la requête de la Commission. Le juge Dubé a décrit le critère de détermination de l'existence d'une crainte raisonnable de partialité comme la conclusion qu'une personne bien renseignée tirerait, après mûre réflexion, de l'examen de la question, en envisageant celle-ci sous un angle réaliste et pratique. En l'occurrence, le juge a conclu qu'il existait des motifs valables susceptibles d'entretenir dans l'esprit des plaignants une crainte raisonnable de partialité. On avait créé une situation dans laquelle le président pourrait être soupçonné de « partialité à rebours ». Pour les plaignants, il était réaliste de conclure que le président « faisait de son mieux, à leur détriment, pour démontrer son impartialité ». Le juge a également conclu que l'ordonnance préliminaire avait pour effet de sceller le sort de onze des plaignants avant l'audition de la preuve, alors que le tribunal n'avait compétence pour décider du bien-fondé d'une plainte qu'à la fin de son enquête. Le juge a donc annulé la décision préliminaire du tribunal et a ordonné au président du Comité du tribunal des droits de la personne de constituer un nouveau tribunal pour entendre les plaintes. Le nouveau tribunal siègera en 1991.

discriminatoire. Le CRTC soutenait que le fait d'empêcher ces deux témoins d'entendre les dépositions causerait un préjudice au CRTC et à l'employé dont la conduite avait donné naissance à la plainte.

La Cour a reconnu le pouvoir des tribunaux d'établir leurs propres règles de procédure lorsque la Loi n'en prévoit pas, mais elle a donné raison au CRTC relativement à l'exclusion de son représentant, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire des tribunaux d'exclure les témoins appelés à déposer plus tard au cours de l'audience. Ne peut être frappée d'exclusion la personne choisie par une personne morale ou par un organisme pour agir à titre de représentant et pour conseiller l'avocat pendant l'audience, même si cette personne sera plus tard appelée à témoigner. La Cour a cependant signalé qu'un tribunal peut, par suite de la présence d'une telle personne pendant la déposition des autres témoins, accorder moins de poids ou même n'accorder aucun poids à son témoignage. L'employé dont les actions avaient entraîné le dépôt de la plainte pouvait être exclu au même titre que les autres témoins puisqu'il n'était pas mis en cause et que la décision du tribunal n'aurait pas d'effet direct sur lui. La plainte ayant donné lieu à cette décision a par la suite été réglée.

La Commission a mis en doute l'impartialité des membres du tribunal saisi de l'affaire *Cranston et autres c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada*. Cette affaire fait suite aux vingt-huit plaintes de discrimination fondée sur l'âge déposées par des pilotes et des agents de bord dont les postes au sein du Service des vols d'affaires du gouvernement fédéral étaient passés du ministère des Transports à celui de la Défense nationale. Les plaignants prétendent qu'on ne leur a pas permis de présenter une demande d'emploi au ministère de la Défense nationale parce qu'ils avaient dépassé l'âge maximal prévu pour l'entrecroisement dans les FAC, et soutiennent qu'ils ont ainsi été empêchés de poursuivre leur carrière. Le tribunal constitué pour l'examen de ces plaintes a rendu une ordonnance préliminaire interdisant à la Commission de présenter l'argument qu'elle désirait faire valoir relativement à l'alinéa 15b) de la Loi. La Commission voulait plaider que cette disposition, qui permet d'imposer un âge maximal de retraite, ne s'appliquait pas à ces plaintes en raison de la nature des Ordonnances et Règlements royaux. Par suite de la décision du tribunal d'interdire à la Commission de présenter cet argument, les onze plaignants qui avaient plus de cinquante-cinq ans ont perdu toute possibilité de recours aux termes de la Loi, puisqu'ils avaient dépassé l'âge maximal prévu aux Ordonnances et Règlements royaux.

La Commission a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de casser la décision du tribunal et de constituer un nouveau tribunal, faisant valoir l'argument de la crainte raisonnable de partialité de la part du président du tribunal. En effet, celui-ci faisait, à ce moment-là, partie d'un groupe qui finançait des recours fondés sur la Charte et qui contestait le principe de la retraite obligatoire devant la Cour suprême. La Commission a soutenu qu'on pouvait

constituait-elle une décision sur le fond de la plainte ou sur une mesure corrective. Il s'agissait plutôt d'un ajournement convenu entre les parties, qui limitait à certains points de la plainte la possibilité de se réadresser au tribunal. L'Alliance soulevait maintenant ces points et le tribunal était habilité à les entendre.

La question procédurale de l'indépendance des tribunaux des droits de la personne par rapport à la Commission fait l'objet d'un débat soutenu depuis quelques années. Bien que la Loi ait été modifiée en 1985, la Commission continue de croire qu'il faut lui apporter des modifications, rendant évidente la séparation entre les deux institutions. En l'absence de telles modifications, toutefois, requêtes et appels continuent de se former à l'égard de cette question. Dans l'affaire *Gauvreau c. Banque Nationale du Canada*, le plaignant a accusé la Banque d'avoir refusé de l'engager comme directeur du contentieux à cause de sa déficience. La plainte a été déferée à un tribunal, mais la Banque a mis en doute, dans une requête présentée à la Cour d'appel fédérale, l'indépendance des tribunaux des droits de la personne par rapport à la Commission. Le tribunal a tenu une audience préliminaire pour déterminer s'il ajournerait l'instruction de la plainte jusqu'à ce que la Cour ait statué sur la requête.

Dans sa décision préliminaire sur cette question, le tribunal a conclu que l'existence concomitante d'une contestation relative à son indépendance ne l'empêchait pas d'instruire une plainte. Il y avait lieu de procéder à l'instruction, a-t-il ajouté, car la requête de la Banque, toute sérieuse et digne d'examen qu'elle fût, ne pouvait à elle seule repousser la présomption de constitutionnalité de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Étant donné la longueur de la période écoulée depuis le dépôt initial de la plainte, l'ajournement de l'instruction causerait au plaignant un préjudice supérieur à celui que souffrirait la Banque de la poursuite de celle-ci. Bien que d'autres tribunaux se soient déjà prononcés oralement sur cette question, c'est la première fois qu'une décision écrite est rendue. Le tribunal a clos l'instruction en décembre et a pris l'affaire en délibéré. La Cour d'appel fédérale n'a pas encore entendu la requête.

Le pouvoir des tribunaux des droits de la personne d'établir leurs propres règles de procédure a fait l'objet d'un examen dans *CRTC et autres c. Soberman et autres et Commission canadienne des droits de la personne*. Cette affaire faisait suite à une plainte de discrimination fondée sur la déficience déposée par M. Richard Deegan contre le CRTC. Avant qu'un tribunal puisse instruire la plainte, la Section de première instance de la Cour fédérale fut saisie d'une requête concernant l'exclusion des témoins. En effet, le CRTC a contesté l'ordonnance du tribunal excluant tous les témoins de la salle d'audience jusqu'au moment de leur déposition, car il y avait parmi les témoins visés une personne que le CRTC avait choisie pour conseiller l'avocat pendant l'audience et une autre à qui la plainte reprochait, sans toutefois la désigner comme mise en cause, d'avoir agi de façon

sous-utilisation que faisait la compagnie des femmes, des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées, il existait pas à motifs raisonnables de croire que cet employeur ne se conformait pas à la Loi sur l'équité en matière d'emploi. La compagnie contesta le droit de la Commission de formuler une telle plainte, puis la validité de l'affidavit que la Commission avait produit en réponse à cette contestation. La Cour appliqua la disposition des Règles de la Cour fédérale relative aux affidavits « de la manière la plus littérale », ainsi qu'elle le décrit elle-même. Suivant cette interprétation de la règle, les affidavits doivent se restreindre aux faits que le témoin sait être vrais. L'affidavit visé, dont certains paragraphes renfermaient, selon la Cour, du oui-dire, des interprétations personnelles du droit et des opinions personnelles, ne pouvait donc être considéré comme valide. La Commission a porté cette décision en appel.

Le Conseil du Trésor, dans *Alliance de la fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor*, a mis en doute le droit d'un tribunal de reprendre l'instruction, après le prononcé d'une ordonnance de consentement et la signature de celle-ci par les parties, pour entendre certains points que le syndicat désirait soulever. L'Alliance avait déposé devant la Commission une plainte relative à la comparabilité des salaires de deux groupes d'employés, l'un composé majoritairement de femmes, et l'autre, d'hommes. Avant que le tribunal ne commence à entendre la preuve, les parties l'ont informé qu'elles avaient conclu une entente, approuvée par la Commission, qui résolvait en grande partie la plainte. Le tribunal a donc rendu une ordonnance incorporant les termes de l'entente. Le paragraphe 10 de l'entente prévoyait cependant que le tribunal conserverait le pouvoir de statuer sur deux questions relatives à l'évaluation des postes. L'Alliance a par la suite demandé au tribunal de reprendre l'instruction sous l'autorité de la compétence qu'il s'était réservée, et le Conseil du Trésor s'est opposé à cette reprise au cours d'une audience préliminaire, faisant valoir que les questions soulevées par le syndicat plaignant étaient étrangères à la plainte originale. Le tribunal a déclaré prématurée cette objection préalable. Selon lui, il était au moins possible de soutenir que la plainte originale englobait ces questions.

Le Conseil du Trésor prétendait également que le prononcé de l'ordonnance de consentement avait opéré le dessaisissement du tribunal (c.-à-d. que celui-ci avait terminé son mandat). Cette décision appliquée le principe du dessaisissement aux tribunaux administratifs dans une optique plus souple et moins formaliste : une fois que le tribunal a rendu une décision finale, il lui est impossible de la modifier à moins que sa loi habilitante ne l'y autorise expressément, mais il peut se réserver la compétence de reprendre l'instruction afin d'examiner tout élément d'une plainte sur lequel il n'a pas déjà statué. Le tribunal a jugé qu'il avait compétence pour se prononcer sur les questions de classification visées au paragraphe 10 de l'ordonnance de consentement puisqu'il n'avait rendu aucune décision définitive à leur égard. D'aucune façon, à son avis, l'ordonnance émanant de lui ne

Commission interjeta appel, et la Cour d'appel fédérale donna raison au premier juge et déclara que les prestations d'assurance du genre de celles qui étaient en cause constituaient des avantages découlant d'un emploi et qu'il serait, en conséquence, anormalement artificiel d'établir une distinction entre une discrimination causée par la conclusion d'un contrat créant de tels avantages et une discrimination découlant de l'administration de ce contrat. La Cour a conclu que la discrimination dont se plaignait M^{me} Abraham concernait une question relevant de la compétence du Parlement du Canada et donc, de la Commission. Cette décision confirme l'importance des pouvoirs d'enquête de la Commission, en étendant implicitement aux compagnies régies par les lois provinciales l'application des dispositions d'ordre procédural de la Loi. La Cour suprême du Canada a autorisé le pourvoi en appel de la Sun Life.

Le procureur général du Canada a contesté, dans *Procureur général du Canada c. Martin et autres*, le pouvoir de la Commission de plaider l'inconstitutionnalité de dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui semblent contraires à la Charte. Cette cause concerne plusieurs plaintes relatives à l'âge de la retraite imposé par les FAC en application des Ordonnances et Règlements royaux. L'alinéa 15b) de la Loi prévoit qu'il n'est pas discriminatoire de refuser d'employer ou de continuer d'employer quelqu'un qui a atteint l'âge maximal prévu par la loi ou les règlements pour l'emploi en question. La Commission, estimant que cette disposition allait à l'encontre de la Charte, avait renvoyé ces plaintes devant un tribunal des droits de la personne.

La Section de première instance de la Cour fédérale a reconnu le droit de la Commission de juger inopérante une disposition de sa loi habitante pour cause d'incompatibilité avec la Charte. La Cour a ainsi appliqué des décisions antérieures de la Cour d'appel fédérale et de la Cour d'appel de l'Ontario affirmant que les tribunaux administratifs et les tribunaux de palier inférieur ont compétence pour entendre et trancher les questions relevant de la Charte qui se posent dans le contexte de l'application et de l'interprétation de dispositions législatives. La Commission doit appliquer les dispositions de sa loi habitante pour déterminer si la preuve présentée suffit pour justifier le renvoi d'une plainte devant un tribunal et, pour ce faire, elle doit s'assurer que cette loi n'entre pas en conflit avec la Charte. La Cour a également souligné que la Commission n'avait pas tranché définitivement la question, puisqu'elle l'avait renvoyée devant un tribunal des droits de la personne pour qu'il en décide.

Dans l'affaire *Bell Canada c. Commission canadienne des droits de la personne et Michelle Falardeau-Ramsay*, la Section de première instance de la Cour fédérale s'est prononcée sur une question technique concernant la validité des affidavits produits à l'appui d'une plainte déposée par la Commission. En 1989, la Commission déposa une plainte contre Bell Canada, soutenant qu'en raison de la

une plainte devant la Commission en 1981, faisant valoir que la décision de Radio-Canada de ne pas renouveler son contrat d'emploi à cause de la situation en vue de son mari, dont elle portait le nom, constituait de la discrimination fondée sur l'état matrimonial. La Cour d'appel fédérale a confirmé la décision du tribunal des droits de la personne d'ordonner le réengagement de M^{me} Cashin et de lui accorder des dommages-intérêts. La Cour suprême a refusé d'autoriser un pourvoi à l'encontre de cette décision. Le seul point de cette affaire qui n'était pas encore réglé à la fin de 1989 était celui du dédommagement. La question a été renvoyée devant le tribunal qui avait entendu l'affaire en première instance, lequel a ordonné le versement à la plaignante d'une indemnité équivalente à trois ans et demi de salaire.

Comme l'affaire *Morgan*, cette décision tire son importance de la distinction explicite que fait le tribunal entre cette cause et l'affaire *McAlpine* relativement à la question de la prévisibilité raisonnable, et de la conclusion qu'elle tire, selon laquelle le concept de la prévisibilité raisonnable applicable au droit de la responsabilité délictuelle ne saurait être utilisé pour résoudre la question des dommages-intérêts résultant d'actes discriminatoires. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* renferme des dispositions limitant les dommages-intérêts pouvant être accordés par un tribunal, et ces dispositions sont suffisantes pour atteindre le but poursuivi. Est également digne de mention la confirmation par la cour du pouvoir d'un tribunal des droits de la personne d'ordonner le paiement d'intérêts sur une indemnité, bien que la Loi ne prévoie pas expressément ce pouvoir.

COMPÉTENCE ET PROCÉDURE

Il arrive que la Commission doive recourir à des instruments procéduraux comme les mandats de perquisition pour obtenir les éléments de preuve dont elle a besoin. Dans *Abraham c. Banque de Montréal (Commission canadienne des droits de la personne c. Sun Life du Canada Compagnie d'Assurance-Vie)*, la Commission a demandé et obtenu un permis de perquisition l'autorisant à consulter le dossier d'assurance de la plaignante que détenait la Sun Life. Madame Abraham s'était plainte, auprès de la Commission, de ce que son ancien employeur, la Banque de Montréal, avait commis un acte discriminatoire à son égard en refusant de lui verser des prestations d'invalidité de courte et de longue durée et en refusant de continuer à l'employer. La Sun Life était chargée de l'administration du régime d'assurance-invalidité à long terme qu'offrait la Banque à ses employés. La Commission, désirant examiner la décision de la compagnie d'assurance de refuser des prestations de longue durée à la plaignante, avait demandé à voir le dossier de celle-ci, mais la Sun Life refusait de produire le document sans mandat de perquisition. Le mandat fut d'abord décerné, mais un second juge de la Cour fédérale (Section de première instance) l'annula, affirmant qu'en qualité de compagnie d'assurance, la Sun Life était régie par les lois provinciales et ne relevait pas de la compétence de la Commission. La

Il est possible et, souvent souhaitable, de faire prendre de nouvelles directions aux mesures de redressement prévues à la Loi. Un tribunal d'appel a innové en matière de réparation dans l'affaire *Morgan c. les Forces armées canadiennes*.

Le plaignant avait accusé les FAC d'avoir commis un acte discriminatoire à son égard en refusant de le réengager parce qu'elles le croyaient handicapé par suite d'une blessure qu'il avait reçue à la tête. À l'audience, les FAC ont admis avoir agi de façon discriminatoire; le tribunal n'avait donc plus qu'à trancher la question du redressement approprié. Concluant que, n'ait été de l'acte discriminatoire dont il avait été victime, M. Morgan aurait été réengagé, le tribunal a ordonné aux FAC de le réintégrer dans ses rangs et de l'indemniser de sa perte de salaire. L'importance de cette décision tient au fait que le tribunal a octroyé au plaignant des intérêts composés substantiels sur le montant de l'indemnité accordée pour perte de salaire et pour préjudice moral.

Le tribunal d'appel a maintenu les grandes lignes de cette décision, mais il a apporté quelques changements au montant de l'indemnité accordée ainsi qu'au mode de calcul des intérêts. Le tribunal n'a pas rendu une décision unanime sur tous les points, mais il a convenu que les FAC avaient refusé un poste au plaignant et qu'elles devaient, en conséquence, l'indemniser pour la perte de son salaire et le réengager le plus rapidement possible. L'indemnité couvrait la période allant de la date de l'acte discriminatoire jusqu'à celle du réengagement, à l'exclusion des vingt-sept mois qu'il avait attendu le plaignant avant de déposer sa plainte. Le ministère de la Défense nationale a interjeté appel de cette décision.

La majorité des membres du tribunal d'appel ont établi une distinction entre cette affaire et la décision *Procureur général du Canada c. McAlpine*, où la Cour d'appel fédérale avait appliqué la théorie de la prévisibilité raisonnable pour restreindre la période sujette à indemnisation pour perte de salaire. Le tribunal d'appel a conclu que cette théorie ne s'applique pas dans les affaires où le plaignant s'est acquitté de son obligation de limiter les dommages et où il y a lieu d'ordonner la réintégration. Il a augmenté le montant de l'indemnité originalement accordée pour la perte de salaire et y a ajouté des intérêts, la majorité des membres décidant en outre d'accorder des intérêts composés. L'indemnité pour préjudice moral a également été majorée, passant de 1 000 \$ à 2 500 \$, mais le tribunal d'appel, contrairement au tribunal de première instance, ne l'a pas assortie d'intérêts.

Cette décision clarifie certains des pouvoirs de redressement dont dispose un tribunal aux termes de l'article 53 de la Loi et, dans son rejet majoritaire de la théorie de la prévisibilité raisonnable, rejoint les conclusions formulées plus tôt cette année dans le jugement *Cashin c. Société Radio-Canada*. Madame Rosann Cashin avait d'abord déposé

À la suite du règlement d'une plainte conclu avec le ministère du Revenu national, les contribuables peuvent maintenant recevoir du matériel destiné au public dans une forme adaptée aux besoins des personnes malvoyantes. Les demandes de publications ou de formulaires sur un autre support (braille, gros caractères ou bande sonore) seront remplies dans un délai soit de trois semaines, soit de soixante jours, selon que le document est déjà disponible dans le support et la langue demandés.

Le Centre national des Arts réservera maintenant des places dans la première rangée pour les clients malvoyants. La nouvelle politique a été adoptée à la suite de discussions entre la Commission, le Centre national des Arts et un homme qui n'a pu obtenir une place dans la première rangée pour sa fille qui est malvoyante. Un accord satisfaisant est intervenu sans qu'une plainte officielle ne soit déposée. Le nombre de places réservées pour les personnes handicapées passera de six à douze, et quatre de celles-ci seront dans la première rangée pour les personnes aveugles ou malvoyantes.

Deux plaintes ont été déposées contre Air Canada par des personnes handicapées qui n'ont pas été autorisées à voyager non accompagnées sur un vol d'Air Canada, bien qu'elles aient déclaré être capables de s'occuper d'elles-mêmes. Dans les deux cas, le plaignant a reçu un dédommagement pour préjudice moral, et un dossier de réservation permanent a été établi pour qu'il puisse voyager sans être accompagné à l'avenir.

Un conducteur de matériel lourd maintenant, qui était affecté au déneigement à l'aéroport de Dorval, a perdu son emploi après qu'un examen médical, effectué au cours de sa troisième année dans le poste, eut révélé qu'il ne satisfaisait pas aux normes d'acuité auditive établies par le ministère des Transports. Aux termes du règlement intervenu à l'issue de la conciliation, le Ministère a convenu de modifier ses normes de sélection à l'égard de l'acuité auditive, et le plaignant a été réintégré dans son poste. Il a aussi reçu 38 630 \$ pour perte de revenus au cours des trois années qui ont suivi son congédiement jusqu'à son réengagement et 800 \$ pour préjudice moral.

L'obligation de consentir des adaptations raisonnables pesant sur l'employeur à l'égard des besoins d'un employé a fait l'objet d'une plainte contre la Société canadienne des postes par un employé sourd. Le plaignant a prétendu que le refus par cette société de fournir un interprète gestuel aux réunions de la direction est discriminatoire. Les parties ont conclu un règlement à l'issue de la conciliation aux termes duquel la Société canadienne des postes s'est engagée à rediffuser sa politique de services au personnel maintenant. Le plaignant a reçu un crédit pour un jour de maladie qu'il avait pris sans être payé et 300 \$ en dédommagement supplémentaire. La Société canadienne des postes a également élargi sa politique existante afin de fournir sur demande des services d'interprétation appropriés.

la preuve versée au dossier, l'exigence d'une taille minimum telle qu'elle a été appliquée à M. Ede était acceptable parce qu'il n'aurait pas pu utiliser de façon sûre et efficace le matériel de base de sa profession et qu'une nouvelle conception du matériel et des véhicules présentait des difficultés sur les plan financier et pratique. Le tribunal a jugé que la défense invoquée par les FAC, à savoir que les membres des FAC devaient être capables, quelle que soit leur profession, d'accomplir les tâches d'un soldat, était justifiée et semblait raisonnablement nécessaire pour satisfaire aux exigences de la défense nationale.

La décision *Canadien Pacifique c. la Commission canadienne des droits de la personne et Mahon*, rendue en 1987 par la Cour d'appel fédérale, a établi que lorsque la sécurité est en jeu, un « risque réel » de dommage pour l'employeur, des employés ou le public suffit pour justifier l'adoption d'une règle d'emploi discriminatoire à l'égard d'une personne handicapée. Selon la Cour, le degré de risque ou la probabilité du dommage n'étaient pas importants. Cette décision a donné ouverture à une défense pouvant être invoquée à l'égard de certains motifs de discrimination très généraux. Dernièrement, il y a eu un mouvement de recul encourageant par rapport à cette position, lorsque le tribunal dans l'affaire *Bouchard c. les Forces armées canadiennes* a décidé que les FAC avaient commis un acte discriminatoire à l'endroit de M. Bouchard lorsqu'elles l'avaient libéré en raison de calculs rénaux et d'un poids lié à cette maladie. Le tribunal n'a pas été convaincu que l'accomplissement de façon sûre et efficace des tâches de M. Bouchard à titre de cuisinier exigeait qu'il satisfasse à une norme de risque minimale. Il a donc ordonné la réintégration de M. Bouchard et le versement d'un dédommagement pour perte de revenus et d'avantages. Cette décision a été portée devant un tribunal d'appel par le ministère de la Défense nationale.

Air Canada a conclu un règlement à l'issue de la conciliation dans une affaire portant sur la suffisance du service de renseignements et de réservation qu'elle fournit aux clients qui doivent utiliser un appareil de télécommunications pour malentendants (ATME). Le plaignant a soutenu qu'à la suite d'un incendie au centre des réservations d'Air Canada à Montréal, la ligne de réservation ATME a été inutilisable pendant quatre mois. Le service destiné aux clients dont l'accès à l'audiotexte n'est pas diminué a été repris après un mois. Peu après que le service ATME ait été restauré, la ligne a été coupée à nouveau et n'a pas été remise en service avant une autre période de deux mois. Le plaignant a éprouvé à d'autres occasions des difficultés à joindre le bureau des réservations qui ne répondait pas. Dans un règlement intervenu à l'issue de la conciliation, Air Canada a convenu d'améliorer son service ATME et de veiller à ce que le service de renseignements et de réservation soit de la même qualité pour tous les clients.

De nombreuses plaintes de discrimination fondée sur la déficience sont déposées lorsque des personnes se voient refuser l'admission dans les Forces armées canadiennes (FAC) en raison d'une caractéristique ou d'une déficience physique particulière. Une série de décisions adoptées par les tribunaux des droits de la personne par le passé et voulant que les FAC aient des besoins exceptionnels qu'on ne peut pas soumettre à des règles de la manière habituelle, a été suivie une autre fois dans l'affaire *Rivard c. les Forces armées canadiennes*. Un tribunal des droits de la personne a conclu que les FAC étaient justifiées à classer M. Rivard dans une catégorie médicale restreinte après qu'il eut subi une blessure au genou, à refuser de lui permettre de changer d'orientation pour passer du poste de conducteur de matériel lourd à celui de commis et à le libérer pour des raisons médicales. Les Forces armées canadiennes ont soutenu qu'un commis devait être capable d'accomplir toutes les tâches essentielles d'un soldat, et le bilan médical de M. Rivard a révélé qu'il n'est pas apte à accomplir cette mission. Le tribunal a décidé que les FAC avaient agi de bonne foi et, ayant démontré l'existence d'un motif réel justifiant l'application de leur règle d'exclusion, elles n'avaient pas l'obligation de tenir compte de la situation de M. Rivard. Enfin, le jugement précise que, comme tenu du rôle spécial joué par les FAC, elles ne pouvaient pas être placées sur le même pied que d'autres employeurs lorsqu'il s'agissait d'examiner la justification de leurs politiques.

Un autre plaignant a eu plus de chance. Mark Rosin faisait partie d'un groupe de cinquante-quatre cadets qui ont suivi des cours de base en parachutisme offerts par les Forces armées canadiennes en 1984. Il a été exclu du cours lorsque les FAC ont découvert qu'il avait une vision monoculaire. Une décision du tribunal a jugé en 1989 que les FAC n'avaient pas établi qu'elles avaient un motif justifiable pour le faire. La Cour d'appel fédérale devait trancher la question de savoir si le cours de formation des cadets pouvait être considéré comme un service « destiné au public », si M. Rosin était un employé des FAC et si le tribunal de première instance avait commis une erreur au sujet de l'exigence professionnelle justifiée. La Cour a répondu par l'affirmative aux deux premières questions et par la négative à la dernière. Les Forces armées canadiennes n'ont pas demandé l'autorisation d'en appeler de cette décision à la Cour suprême, et elle servira par conséquent à atténuer d'autres jugements portant sur ce que la Commission continue de considérer comme une application arbitraire des critères médicaux des Forces armées canadiennes.

Le mot « déficience » tel qu'il est employé dans la Loi a été interprété de façon libérale par un tribunal composé de trois personnes dans la décision *Ede c. les Forces armées canadiennes*. Le tribunal a décidé que le terme déficience comprend toute caractéristique physique pouvant être utilisée pour rejeter une personne. La petite taille de M. Ede était donc visée par la définition du mot aux fins de la Loi. Le tribunal a aussi conclu que les FAC avaient démontré l'existence d'une exigence professionnelle justifiée. Il a décidé que, selon l'ensemble de

du virus. Il a reconnu, comme le Canadien Pacifique, que les collègues de M. Fontaine n'avaient pas de raison de craindre que le virus soit transmis par simple contact. La compagnie a également admis que le fait d'être séronégatif ne pouvait constituer une exigence professionnelle justifiée pour aucun des postes de l'entreprise. Bien que la question de savoir si le contrat d'emploi de M. Fontaine le liait directement à Canadien Pacifique ou à un tiers ait été soulevée, le tribunal a conclu que Canadien Pacifique était responsable du congédiement de M. Fontaine parce que la compagnie avait joué un rôle dans son licenciement. Monsieur Fontaine a obtenu 23 160 \$ pour perte de revenus et 2 000 \$ pour préjudice moral.

La société Canadien Pacifique a formé un pourvoi devant la Cour d'appel fédérale, qui a confirmé le jugement rendu par le tribunal en novembre dernier. La Cour a convenu avec le tribunal qu'il y avait lieu d'interpréter de façon libérale le mot « employer » utilisé dans la Loi et elle a fait siennes les décisions rendues par d'autres tribunaux dans lesquelles on a attribué à ce terme le sens « d'utiliser ». Cette interprétation ne restreint pas l'application de la Loi aux seules relations traditionnelles employeur-employé, mais l'étend aux cas où la décision d'embaucher une personne peut être prise par quelqu'un d'autre que son employeur immédiat.

Une autre décision importante a été rendue en 1990 au sujet de l'accessibilité des bureaux de scrutin aux électeurs dont la mobilité est restreinte. Un tribunal des droits de la personne avait statué sur une question préliminaire dans l'affaire *Association canadienne des parapalégiques c. le directeur général des élections du Canada et les directeurs du scrutin*. Il avait décidé que le directeur général des élections était protégé par l'immunité parlementaire et que les plaintes en cause ne pouvaient être déposées que contre les directeurs du scrutin locaux. La Commission et l'Association en ont appelé de la décision à la Cour d'appel fédérale.

La Cour a accueilli la demande de la Commission et a rejeté l'argument du directeur général des élections voulant que les actes qu'il accomplit pour toutes les questions relatives aux élections sont protégés par le privilège accordé aux membres de la Chambre des communes. Les tribunaux sont compétents pour accorder un redressement lorsque l'exercice du droit de vote est gêné ou refusé. Même si l'objet des plaintes devait être visé par l'immunité parlementaire, la fonction de directeur général des élections est soumise à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette fonction est la création d'une loi ordinaire du Parlement et la *Loi canadienne sur les droits de la personne* l'emporte sur toutes les lois ordinaires. L'affaire a été renvoyée devant un tribunal qui, après avoir entendu la preuve, se prononcera sur la question de l'accessibilité des bureaux de scrutin.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada avait pris à l'endroit de la plaignante une décision discriminatoire fondée sur sa situation de famille. Il a accordé à M^{me} Lang 1 560 \$ pour pertes financières et 1 000 \$ pour préjudice moral. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

Dans une affaire similaire, un professeur de chimie a soutenu que le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ne l'a pas traité équitablement en appliquant son règlement interdisant aux bénéficiaires de subventions de verser un salaire ou des avantages aux membres de leur famille. Le chimiste, qui avait reçu une subvention du Conseil, n'était pas autorisé à payer une partie du salaire de son épouse ni à lui verser des avantages, bien qu'elle ait été une chercheuse tout à fait qualifiée. Dès qu'il a été informé de la décision de la Commission de nommer un conciliateur, le Conseil a modifié sa politique en vue de supprimer l'interdiction visant les membres de la famille et il a notifié de ce changement tous les organismes recevant des subventions.

Dans l'affaire *Fitzherbert c. Underhill*, le tribunal a décidé que la plaignante avait été victime de discrimination fondée sur sa situation de famille lorsqu'elle a été renvoyée pour des motifs assimilables au népotisme. Madame Fitzherbert a soutenu que M. Underhill a commis à son endroit un acte discriminatoire fondé sur le sexe et la situation de famille lorsqu'il a mis fin à son emploi à titre de routière afin de donner ce poste à son propre frère. En décidant que cette situation constituait un acte discriminatoire fondé sur la situation de famille, le tribunal a repris la conclusion à laquelle en était venue la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Mossop*, à savoir que la situation de famille visait les relations avec les ascendants aussi bien qu'avec les conjoints, les frères ou les sœurs, la belle-famille, les oncles ou les tantes, les neveux ou les nièces, les cousins ou cousines, etc. Dans le cas de M^{me} Fitzherbert, le tribunal a décidé que le fait qu'elle ait perdu son emploi parce qu'elle n'était pas parente avec M. Underhill constituait une distinction illicite fondée sur la situation de famille. Elle a reçu une somme pour perte de revenus et préjudice moral.

DÉFICIENCE

La décision innovatrice rendue dans l'affaire *Fontaine c. le Canada* (*Pacifique Limitée* a fait les manchettes pour la première fois en 1989. Il s'agissait de la première décision du tribunal portant sur une plainte liée au SIDA. Celui-ci a conclu qu'il n'existait aucune exigence professionnelle justifiant le licenciement de M. Fontaine après que l'employeur eut appris que ce dernier était séropositif. Pour arriver à cette conclusion, le tribunal a réaffirmé la position de la Commission selon laquelle les employeurs ne peuvent exercer aucune discrimination à l'encontre de ceux qui sont porteurs du VIH ou sidatiques, à moins qu'il n'existe un risque manifeste de transmission

Desjarlais c. la bande de Piapot n° 75. En statuant que l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne n'a pas pour effet de décliner la compétence de la Commission et des tribunaux des droits de la personne à l'égard des décisions des conseils de bande lorsque celles-ci ne sont pas prises en application de la Loi sur les Indiens, le tribunal a repris l'interprétation donnée à l'article 67 par la Commission. En l'espèce, la plainte de M^{me} Raphaël a été rejetée du fait qu'elle n'était pas résidente de la réserve. Elle a formé un appel, mais un règlement est intervenu entre les parties, et M^{me} Raphaël a obtenu essentiellement la même somme que M^{me} Courtois, dont la plainte avait été accueillie. Elles ont toutes deux reçu 1 500 \$ pour le préjudice moral subi et 500 \$ pour chaque enfant concerné.

En avril 1990, un tribunal d'appel a rendu sa décision dans l'affaire *Société Radio-Canada c. O'Connell et autres*. Le jugement a confirmé la décision du premier tribunal qui a conclu que la SRC était coupable de discrimination à l'égard d'employées qui prétendaient ne pas avoir été traitées de la même façon que leurs collègues masculins parce qu'elles n'étaient pas affectées aux cars de reportage ni aux émissions en extérieur, sauf pour remplacer un collègue à l'occasion. Selon leur témoignage, ces affectations étaient recherchées tant pour l'avancement de la carrière que pour les heures supplémentaires. La majorité du tribunal d'appel a appliqué des principes juridiques bien établis pour refuser d'infirmar la décision du tribunal de première instance. Il a jugé qu'il n'y avait aucune raison de modifier la décision étant donné que la preuve démontrait amplement que la plainte était apparemment fondée. En outre, la majorité du tribunal d'appel a décidé que les explications fournies par la SRC étaient incomplètes et qu'elles ne répondaient pas à toutes les questions.

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Une décision concernant une plainte mentionnée dans notre rapport de 1989 a été rendue cette année. La plaignante, M^{me} Lang, exploitait une garderie familiale avec l'aide de sa fille. En vue de se perfectionner, la fille de M^{me} Lang s'était inscrite à un cours de puériculture exigeant 350 heures de stage pratique. Afin de permettre à sa fille d'accumuler les heures en question, M^{me} Lang a voulu l'embaucher pour l'été. Lorsqu'elle a demandé une subvention dans le cadre d'un programme gouvernemental de subventions salariales destiné aux étudiants, sa demande a été rejetée parce qu'il s'agissait de sa fille.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a soutenu que sa politique de lutte contre le népotisme était nécessaire pour garantir que le gouvernement ne finance pas de programmes de création d'emplois ne donnant pas à tous une chance équitable d'être embauchés. Le tribunal a décidé que, dans les circonstances, il n'y avait pas de motif justifiable pour le rejet de la demande de subvention.

une lettre d'excuses, de diffuser sa politique en matière de harcèlement à son personnel, d'organiser des séances d'information sur le harcèlement sexuel et de prévoir une séance sur le harcèlement dans les cours d'orientation donnés à l'avenir.

Le règlement précocé s'est avéré utile aussi pour résoudre un cas dans lequel la plaignante soutenait avoir perdu son emploi en raison de sa grossesse. Elle a reçu une somme forfaitaire de 2 000 \$, 500 \$ pour préjudice moral et une lettre d'excuses. Dans une plainte formulée contre le ministère des Transports, une employée a soutenu qu'elle a été victime de discrimination dans l'emploi parce que le mis en cause n'a pas prolongé sa période d'emploi lorsqu'elle était en congé de maternité. Cette décision du mis en cause a fait obstacle à l'obtention par la plaignante d'une augmentation de salaire rétroactive. Le Ministère a convenu de verser à la plaignante 2 000 \$ pour préjudice moral et perte de revenus.

Une autre plaignante, cinéaste indépendante, a soutenu que l'Office national du film (ONF) lui a refusé un poste temporaire de régisseur d'extérieurs en raison de son sexe. Elle a également prétendu que le mis en cause avait pour politique de refuser d'embaucher des administrateurs de production de sexe féminin pour les tournages en Afrique. Le règlement conclu à l'issue de la conciliation comportait une somme de 10 000 \$ pour perte de revenus, 1 500 \$ pour préjudice moral, une lettre d'excuses et une note de service adressée aux administrateurs et surveillants de l'ONF au sujet de leurs responsabilités à l'égard de l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

En 1990, le tribunal a rendu une décision attendue depuis longtemps dans l'affaire *Courtois et Raphaël c. le ministre des Affaires indiennes et du Nord*. Les plaignantes sont des femmes autochtones qui ont retrouvé leur statut d'Indiennes à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985. Les deux se sont plaintes du fait que leur conseil de bande avait refusé de fournir des services d'éducation aux enfants des femmes réintégrées dans le statut d'Indiennes. Elles ont également tenu le ministère des Affaires indiennes et du Nord responsable en raison de sa participation à la prestation des services d'éducation. Le tribunal a conclu que le ministre des Affaires indiennes et du Nord est seul responsable de l'éducation des autochtones canadiens et, par conséquent, responsable de ces décisions prises par le conseil de bande qui agit à titre de mandataire du ministre dans ce domaine. Comme seules les femmes réintégrées dans le statut d'Indiennes à la suite des modifications apportées à la loi, en 1985, sont visées par la décision du conseil de bande, le tribunal a décidé que la discrimination en découlant était fondée sur le sexe et l'état matrimonial de ces femmes.

Cette décision est la première à suivre le raisonnement dégagé antérieurement par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire

La discrimination fondée sur le sexe est à l'origine d'un nombre considérable de plaintes chaque année. Une plaignante a soutenu qu'elle avait été victime de harcèlement et qu'elle n'avait pas été traitée comme les autres au travail en raison de son sexe. Ce traitement l'a, à la longue, forcée à donner sa démission. La mise en cause, en l'occurrence la Compagnie des chemins de fer nationaux, a convenu de verser à la plaignante 10 000 \$ en dommages-intérêts, de lui remettre

SEXE ET HARCELEMENT SEXUEL

Dans l'affaire *Holden c. la Compagnie des chemins de fer nationaux*, le plaignant a perdu son emploi d'agent de planification financière en 1982 lorsqu'il a atteint l'âge de soixante ans. Un tribunal d'appel a confirmé la conclusion du premier tribunal selon laquelle la plainte de discrimination n'était apparemment pas fondée. La Commission a déposé une requête en révision de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale qui a jugé que le tribunal d'appel avait commis une erreur de droit en décidant que la Commission et le plaignant devaient s'acquiescer d'un fardeau de la preuve assimilable aux exigences rigoureuses de la norme du droit pénal, soit une preuve « hors de tout doute raisonnable ». Elle a de plus conclu que le tribunal d'appel s'était trompé en décidant que la discrimination devait être, le motif, et non pas *un* des motifs, pour lequel l'employeur a décidé de se passer des services du plaignant. La Cour a aussi statué que le tribunal d'appel n'aurait pas dû se concentrer sur la conduite du plaignant après qu'il eut appris qu'il allait perdre son emploi. Le fait qu'il ait réussi à négocier le meilleur règlement financier possible avec son employeur ne veut pas dire qu'il n'a pas été victime de discrimination. La Cour a ordonné la constitution d'un nouveau tribunal d'appel.

Dans l'affaire *Downes c. Air Canada et le Syndicat national des travailleurs de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada*, la plaignante a soutenu que les mis en cause se sont servis de l'âge des employés pour déterminer l'ancienneté des personnes embauchées le même jour. Elle a prétendu que cette méthode a été utilisée avant le 1^{er} mars 1978 à l'égard de tous les employés, qu'on s'en était servi pour déterminer son ancienneté et que, de ce fait, elle avait été victime de discrimination fondée sur l'âge. Air Canada et le syndicat ont reconnu que M^{me} Downes avait été victime de discrimination et ont convenu que les dates de naissance ne seraient plus utilisées pour déterminer l'ancienneté des employés. La liste d'ancienneté doit également être modifiée en conformité avec un nouveau système qui n'exige pas la prise en compte de l'âge des employés.

soulèvent des questions de compétence qui devront être tranchées par une instance supérieure et dont nous débatrons plus amplement dans ce chapitre. L'application possible à ces litiges de l'arrêt *McKinney*, rendu par la Cour suprême, fait aussi l'objet d'un examen.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

Il n'est pas toujours possible d'établir une distinction claire entre race, couleur et origine nationale ou ethnique, et les plaignants estiment souvent que les mauvais traitements qu'ils ont subis sont attribuables à plus d'un de ces motifs de discrimination. Une plainte, qui devait par la suite être réglée pendant l'enquête, a été déposée par une personne qui a prétendu qu'on lui avait refusé un emploi en raison de sa race et de sa couleur et, après qu'elle eut déposé la plainte, que son nom avait été supprimé de la liste des employés supplémentaires du mis en cause. Pendant l'enquête, le plaignant a été réintégré dans un poste à temps partiel permanent. Sans admettre sa responsabilité, le mis en cause a convenu de lui verser 3 000 \$ pour perte de revenus et de donner à tous les employés une formation sur l'application de sa politique en matière de droits de la personne.

Dans l'affaire *Odiatu c. la Gendarmerie royale du Canada*, le plaignant n'a pas réussi à convaincre le tribunal qu'il y avait eu discrimination. Monsieur Odiatu a soutenu avoir été victime de discrimination de la part de la GRC, qui l'avait traité durement et de façon insultante parce qu'il est noir. Les agents de la GRC concernés ont témoigné qu'ils avaient simplement suivi les règles de conduite normales en s'informant du statut de M. Odiatu au Canada. À l'issue des débats, le tribunal n'était pas convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que les commentaires insultants que le plaignant a cru entendre lui avaient bien été adressés. Il a rejeté la plainte, jugeant que la preuve n'avait pas établi que l'enquête menée par la GRC avait été ouverte ou poursuivie en raison de la race ou de la couleur du plaignant. Une plainte contre la Société Radio-Canada portait sur un autre refus d'emploi. Il s'agissait cette fois de l'origine nationale du plaignant qui est français. Celui-ci a prétendu qu'on lui avait refusé un poste de journaliste à Radio-Canada à cause de son accent français. Aux termes du règlement, la Société Radio-Canada a donné l'assurance qu'elle évaluerait la qualification du plaignant au même titre que celle des autres candidats s'il décidait de poser sa candidature à des postes similaires à l'avenir. Elle a également convenu de lui verser la somme de 2 500 \$ en dédommagement.

ÂGE

La Commission est saisie de deux importants litiges concernant la discrimination fondée sur l'âge, les affaires *Cranston et autres c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada et Martin et autres c. les Forces armées canadiennes*. Chaque cause réunit plusieurs plaintes contestant la politique en matière de retraite des Forces armées canadiennes et les dispositions équivalentes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les deux affaires ont été renvoyées devant le tribunal. Elles

La Section de première instance de la Cour fédérale a décidé que même si l'orientation sexuelle ne constituait pas un motif de discrimination prohibé énuméré à l'article 15 de la Charte, il s'agissait d'un motif analogue. La Cour a tenu compte de la législation provinciale et territoriale sur les droits de la personne, laquelle englobe expressément l'orientation sexuelle parmi les motifs prohibés de discrimination. Elle a aussi noté que le rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité a recommandé en 1985 que l'orientation sexuelle soit ajoutée aux motifs de discrimination illécite prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Cour a précisé que la plupart des motifs de discrimination illécite énumérés à l'article 15 sont empreints d'un caractère d'immuabilité et qu'il est à présumer que l'orientation sexuelle présenterait cette caractéristique. En outre, les personnes ou les groupes protégés par l'article 15 ont été victimisés et stigmatisés à travers l'histoire en raison de préjugés inspirés surtout par la peur et l'ignorance, et la Cour a jugé que cette caractéristique aussi s'appliquerait clairement à l'orientation sexuelle, ou plus précisément, aux personnes qui s'écartent des normes sexuelles acceptées.

Devant la Cour d'appel fédérale, le commissaire a admis que le libellé de la directive n'excluait pas la participation au programme des couples formés de personnes du même sexe. Par conséquent, il s'agissait de décider si, en rejetant la demande de M. Veysey, le commissaire avait exercé de façon légitime le pouvoir discrétionnaire conféré aux termes de la directive. La Cour a jugé que tel n'était pas le cas et elle a ordonné au commissaire de réexaminer la demande. Elle n'a pas tranché la question de savoir si les personnes du même sexe qui vivent ensemble doivent être considérées comme des conjoints de fait. Elle n'a pas statué non plus sur la question de l'orientation sexuelle au regard de la Charte, bien qu'elle ait noté que le procureur général estime que l'orientation sexuelle est un motif de discrimination visé par l'article 15 de la Charte.

Étant donné que la Cour d'appel ne s'est pas prononcée sur cet aspect du jugement de la Section de première instance, la conclusion de cette dernière voulant que l'orientation sexuelle soit visée par l'article 15 de la Charte vaut jusqu'à ce qu'elle soit contestée. Cette décision laisse donc la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans une situation anormale au Canada, celle d'une législation de lutte contre la discrimination ne comportant pas ce motif de discrimination prohibé précis. Dans la mesure où l'orientation sexuelle n'est pas considérée comme faisant partie des motifs de discrimination visés par la Loi, la question sous-jacente des préjugés sociaux contre l'homosexualité continuera d'être abordée de façon indirecte et détournée.

stable et d'appui mutuel formaient une famille et avaient de ce fait le droit d'être protégées contre ce type de discrimination.

Le Conseil du Trésor a porté cette décision en appel devant la Cour fédérale. Celle-ci a infirmé le jugement du tribunal pour plusieurs motifs. Elle a conclu que, pour faire droit à la plainte, le tribunal avait dû attribuer aux mots « situation de famille » un sens que n'avait pas voulu leur donner le Parlement et que ces termes ne recevoient pas en droit en général. Il a aussi été obligé de présumer que le compagnon de M. Mossop était son conjoint et cette présomption, la Cour ne pouvait pas l'accepter. Au surplus, elle a ajouté que le véritable motif de distinction dans cette affaire était l'orientation sexuelle et non la situation de famille. L'orientation sexuelle ne fait pas partie des motifs de distinction illicite prévus par la Loi, et le fait qu'elle puisse être visée par la Charte ne peut pas être invoqué pour élargir la portée de la Loi au-delà du cadre qu'avait voulu lui donner le Parlement. Sans se prononcer sur la question de savoir si les unions de fait sont visées par l'expression « situation de famille », le juge Stone a affirmé nettement qu'une union de fait ne comprenait que des personnes de sexe opposé. La Commission a demandé l'autorisation d'en appeler de cette décision à la Cour suprême du Canada, ce qui a été accordé au début de la nouvelle année.

L'affaire *Vessey c. le Commissaire du Service correctionnel du Canada* concernait des questions similaires. L'une des premières décisions judiciaires portant sur la question de savoir si l'orientation sexuelle constitue un motif de distinction illicite prévu par la Charte. Entendue l'année dernière par la Section de première instance de la Cour fédérale, elle a été portée en appel cette année. Monsieur Vessey, devenu de l'établissement de Markworth, en Ontario, a demandé de participer au programme de visites familiales privées avec son compagnon. Ce programme a été mis sur pied en vertu de la Loi sur les pénitenciers conformément à une directive du commissaire pour permettre aux détenus admissibles de bénéficier de visites prolongées en privé avec les membres de leur famille afin de maintenir des liens familiaux et de les préparer en vue de leur réintégration sociale. Bien qu'il ait rempli les conditions d'admissibilité, M. Vessey n'a pas été autorisé à participer à ce programme parce que celui-ci ne reconnaît pas les partenaires du même sexe.

Monsieur Vessey a prétendu que l'exclusion des relations homosexuelles était une décision discriminatoire fondée sur son orientation sexuelle et donc, contraire à l'article 15 de la Charte. Le commissaire du Service correctionnel du Canada a soutenu que M. Vessey n'a pas essayé un refus en raison de son orientation sexuelle, mais parce que la personne qu'il a désignée pour les visites, un homme avec lequel il a vécu six ans, n'était pas son conjoint et n'était pas par ailleurs visée par l'une des catégories de parents énumérées. Selon le commissaire, les conjoints de fait ne comprennent pas les personnes du même sexe qui vivent ensemble.

UNE QUESTION D'ORIENTATION

obligatoire comporte plus d'avantages que d'inconvénients, proposition qui reste discutable selon nous.

Dans les affaires *Taylor, Keegstra et Andrews et Smith*, instruites en décembre, la Cour suprême devait essentiellement trancher la question de savoir si les dispositions de la législation sur les droits de la personne ou du *Code criminel* qui interdisent la propagande haineuse à l'égard d'un groupe identifiable sont justifiées en application de l'article premier de la Charte, parce qu'elles constituent des « limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique » ou si elles portent effectivement atteinte à l'alinéa 2b) de la Charte, qui garantit la « liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression ». En résumé, selon la décision majoritaire (quatre juges sur sept), si ces dispositions portaient bien atteinte à l'alinéa 2b), elles étaient néanmoins justifiées en application de l'article premier. Bien que ce jugement n'ait pas été reçu favorablement par tous les groupes de défense des droits de la personne, il reflète probablement assez bien l'opinion éclairée de la majorité actuelle sur cette question extrêmement difficile : il vaut mieux, peut-être, courir le risque minime d'une utilisation de ces dispositions pour censurer des points de vues impopulaires, mais ne relevant pas du domaine de la propagande haineuse, plutôt que de permettre la libre expression injustifiée du racisme.

Malgré nos efforts répétés en vue de faire inclure l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, cette protection n'existe toujours pas. Les tribunaux n'ont pas décidé non plus si la *Charte canadienne des droits et libertés* protégeait avec certitude l'orientation sexuelle. Néanmoins, on peut soutenir que les employeurs qui refusent d'accorder certaines prestations familiales aux personnes du même sexe qui y seraient admissibles, par ailleurs, appliquent les notions de famille et de situation de famille de manière discriminatoire. Dans la décision *Mossop c. le Secrétaire d'État, le Conseil du Trésor et le Syndicat canadien des employés professionnels et techniques*, qui a été signalée pour la première fois dans le rapport annuel de l'an dernier, le plaignant s'était vu refuser un congé de décès pour assister aux funérailles du père de son compagnon. Pour justifier le rejet de sa demande, on a invoqué le fait qu'aux termes de sa convention collective, la relation n'était pas visée par la catégorie « proche famille ». Bien que cette catégorie s'étende au conjoint de fait, la définition précisait qu'il s'agissait d'une relation entre deux membres de sexe opposé. Le tribunal saisi de l'affaire a décidé que l'expression « situation de famille », employée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, était suffisamment large pour viser les relations entre personnes du même sexe. Il a décidé qu'il était raisonnable de conclure que des personnes du même sexe qui vivaient une relation

selon lequel la décision rendue par la Cour en 1985 dans l'affaire

Blinder c. C. N. était mal fondée. D'après cet arrêt, où il était aussi question de croyances religieuses, l'employeur n'est pas obligé de tenir compte des besoins d'un particulier si l'existence d'une exigence

professionnelle justifiée est établie. Dans l'arrêt *Duty Pool*, la juge Wilson, s'exprimant pour la majorité, a décidé que la défense

d'exigences professionnelles justifiées ne pouvait pas être invoquée dans les affaires relatives à la discrimination indirecte comme celle-là, dans lesquelles la règle appliquée par l'employeur, quoique neutre en principe, pénalise injustement un groupe minoritaire ou un particulier. La seule défense de l'employeur dans ces cas est d'alléguer qu'il n'a pas pu tenir compte de la situation de la victime sous peine d'imposer une contrainte excessive à l'entreprise.

La décision rejette aussi l'idée établie dans la décision *Mahon*, rendue par la Cour fédérale en 1987, que toute préoccupation relative à la sécurité, si minime soit-elle, justifiera forcément l'adoption d'une règle discriminatoire. En outre, la Cour admet que pour remplir son obligation de tenir compte de la situation de son employé, l'employeur peut être tenu d'accepter de subir des inconvénients ou une interruption de service ou d'engager des dépenses. Bref, la notion de la contrainte excessive suppose que l'imposition d'une contrainte est de mise. Bien que cette dernière décision porte spécifiquement sur l'obligation de tenir compte des croyances religieuses, son libellé n'indique pas que le même raisonnement ne serait pas applicable aux autres motifs de distinction. Les employeurs ont l'obligation de tenir compte des besoins de la personne lorsqu'une règle ou une pratique lèse un individu ou un groupe d'individus pour des motifs fondés sur la religion, l'âge, la déficience ou le sexe. La Cour a également confirmé que, pour établir une défense fondée sur une exigence professionnelle justifiée, l'employeur doit soit tenir compte des conditions particulières de la personne ou justifier le fait qu'il n'a pas pu le faire. Comme l'a dit la juge s'exprimant pour la majorité, « s'il est possible de recourir à une solution raisonnable au lieu d'imposer une règle donnée aux membres d'un groupe, cette règle ne sera pas considérée comme 'justifiée' ».

Le 6 décembre dernier, dans l'arrêt *McKinney* et un certain nombre d'autres affaires similaires, la Cour suprême a rendu un jugement complexe sur la question de la retraite obligatoire. Bien que la Cour puisse avoir eu raison de retourner la balle au législateur, sa décision confirme le principe de la retraite obligatoire a au moins trois effets secondaires inquiétants. En premier lieu, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, cette décision renforce certaines notions sur les capacités des personnes âgées de plus de soixante ans et sur la nécessité de se débarrasser de certaines personnes pour en admettre d'autres. Ces notions nous semblent douteuses. En second lieu, il se peut que les Canadiens restent soumis à un ensemble de règles incompatibles en matière de discrimination fondée sur l'âge. Enfin, l'arrêt donne un poids considérable à la thèse voulant que la retraite

1760. La Cour a accueilli leur défense et la tendance, constatée en droit et en pratique, à tenir ces accords pour périmés en raison de la marche de l'histoire, a donc été battue en brèche de façon déterminante. Les Canadiens doivent comprendre que non seulement beaucoup de questions autochtones demeurent en suspens, mais aussi que certaines obligations légales précises n'ont pas encore été respectées.

Dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême a interprété de façon libérale la garantie constitutionnelle des droits autochtones et elle a établi un nouveau cadre d'analyse pour aborder ces questions. Monsieur Sparrow en appelait d'une condamnation prononcée contre lui pour utilisation d'un filet de pêche plus long que celui autorisé par le permis de pêche de la bande indienne en application de la *Loi sur les pêcheries* fédérale. La Cour suprême devait trancher la question de savoir si la restriction imposée par la *Loi sur les pêcheries* quant à la longueur du filet était compatible avec le paragraphe 35(1) de la Charte qui reconnaît et confirme les « droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones du Canada ». Selon la Cour, l'État n'a pas réussi à prouver que la publication de règlements pris en application de la *Loi sur les pêcheries* éteignait le droit ancestral de M. Sparrow. Elle a également exprimé l'avis que l'expression « droits ancestraux existants » ne devait pas être interprétée de façon que l'exercice des droits autochtones soit restreint à celui qui avait été prévu initialement, mais devait « recevoir une interprétation souple de manière à permettre à ces droits d'évoluer avec le temps ». La Cour a de nouveau renforcé les « liens particuliers fondés sur la confiance » entre l'État et les peuples autochtones, liens qui doivent être expressément maintenus.

Étant donné que l'affaire *Commission des droits de la personne de l'Alberta c. Central Alberta Dairy Pool* soulevait des questions importantes sur les défenses pouvant être invoquées pour faire rejeter une accusation de discrimination, la Commission a été admise à intervenir. La décision de la Cour, rendue en septembre, montre comment une seule plainte peut finir par avoir une incidence sur l'orientation des lois sur les droits de la personne. Le plaignant, membre de l'Eglise universelle de Dieu, a perdu son emploi dans une usine de traitement du lait lorsqu'il a refusé de travailler un jour considéré comme un jour saint par son église. La principale question devant la Cour était de savoir si le congédiement était fondé sur une exigence professionnelle justifiée, comme le prévoient la plupart des codes sur les droits de la personne, ou si l'employeur a, de façon discriminatoire, négligé de satisfaire à son obligation de tenir compte des devoirs religieux de son employé.

La Cour a rendu un jugement partagé quant aux motifs (quatre juges sur sept), mais unanime quant à la conclusion : le Dairy Pool avait l'obligation de tenir compte de la situation du plaignant et n'a pas fait d'efforts raisonnables en ce sens. La majorité a accepté l'argument

Indépendamment des modifications apportées à la loi, la jurisprudence canadienne sur les droits de la personne continue d'évoluer. L'entrée en vigueur des dispositions relatives aux droits à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* a sensibilisé les Canadiens à la valeur de la législation relative à l'égalité des chances et à la lutte contre la discrimination au pays. Des idées contestables, admises par la société presque sans discussion depuis des générations, font maintenant l'objet de plaintes formulées tant par des particuliers que par des groupes; chaque année de nouveaux visages de l'inégalité sont examinés.

Pour nous, l'année 1990 a été marquée par l'activité la plus intense.

Non seulement le nombre total des cas renvoyés devant les tribunaux et l'éventail des points en litige ont continué à augmenter, mais plusieurs questions essentielles qui auront une incidence considérable sur notre société ont été tranchées par les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice. Le droit des femmes de travailler dans n'importe quel domaine pour lequel elles possèdent les aptitudes physiques et mentales essentielles a été appliqué encore une fois à de nouveaux secteurs de l'emploi. Il a été décidé que des déficiences répétées arbitrairement cause d'incapacité pour certains types de travaux ne l'étaient pas, soit en raison des progrès de la science médicale, soit à cause d'une plus grande ouverture d'esprit. Les avantages et les inconvénients de la retraite obligatoire ont été amplement débattus sur la place publique lorsque les tribunaux ont tenté de concilier les intérêts contradictoires en jeu. Un préjugé contre l'homosexualité, qui n'est pas si subtil qu'on le prétend, a encore une fois été soumis à diverses analyses au regard de notre volonté de respecter les principes fondamentaux en matière de droits de la personne.

A COUR
UPRÈME DU
CANADA

Au cours de l'année, la Cour suprême du Canada a rendu une série d'arrêtés portant sur les droits de la personne. Les plus remarquables concernaient les droits des autochtones (les affaires *Sioui* et *Sparrow*), la question des adaptations raisonnables et les limites de la défense de l'exigence professionnelle justifiée (*Central Alberta Dairy Pool*), la constitutionnalité des dispositions relatives à la retraite obligatoire (*arrêt McKinney*) et certaines décisions portant sur la propagande haineuse (*John Ross Taylor, James Keegstra* et *Donald Clarke*).

L'arrêt *Sioui* est important parce qu'il confirme la volonté de la Cour suprême de considérer que non seulement les accords conclus il y a longtemps entre les administrateurs blancs et les autochtones lient leurs signataires, comme s'il s'agissait de traités, mais qu'ils s'imposent encore de nos jours. Quatre membres de la famille *Sioui* ont admis avoir coupé des jeunes arbres dans le parc Jacques-Cartier. Ils ont soutenu qu'ils l'avaient fait pour accomplir un rite ancestral et que cette pratique avait fait l'objet d'un traité signé par leurs ancêtres en

exemple de plainte individuelle pouvant amener l'employeur à procéder à une révision systémique de ses politiques salariales.

On ne peut indéfiniment s'en remettre à l'instruction de plaintes individuelles comme seul moyen d'atteindre la parité salariale. Voilà une autre raison pour laquelle nous faisons si grand cas du mécanisme que prévoit la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, dans le cadre duquel le ministère du Travail fournit à la Commission des éléments de preuve des infractions constatées lors de ses inspections habituelles des listes de paie. L'application de ce mécanisme n'a pas été tellement fructueuse par le passé, mais la situation a commencé à s'améliorer en 1990 lorsque le ministère du Travail a saisi la Commission de deux affaires. Dans l'un des cas, la société minière en cause a résolu de mettre fin à la discrimination salariale, et dans l'autre où il s'agit d'employés des services alimentaires d'une société maritime, la Commission en est toujours au stade de l'enquête. Dans l'ensemble, le ministère du Travail estime que de plus en plus d'employeurs révisent d'eux-mêmes leurs politiques salariales en vue de se conformer de plein gré à l'Ordonnance sur la parité salariale pris en application de la Loi. Bien qu'elle soit, certes, encouragée par cette tendance, la Commission se préoccupe du fait que peu d'employeurs partagent les résultats de ces révisions avec elle ou avec le ministère du Travail. À moins d'une exigence à cet effet, les résultats de l'application de ces dispositions demeureront incertaines.

La Commission est d'avis que l'examen approfondi des systèmes de rémunération est la meilleure façon d'atteindre la parité salariale pour un travail d'égale valeur et elle est disposée à faire tout ce qui est en son pouvoir pour favoriser une attitude positive et coopérative en vue de supprimer la discrimination salariale. La Commission encourage tous les employés et les syndicats à collaborer à l'examen des systèmes de rémunération effectué par les employeurs en vue d'atteindre la parité salariale. Elle croit en outre que les règlements relatifs à la parité salariale devraient être intégrés au processus de négociation collective afin d'assurer leur application à long terme.

La Commission a beau faire tout son possible pour encourager les initiatives en matière de parité salariale dans le cadre des dispositions législatives actuelles, mais c'est à l'État de faire un choix : désire-t-il adopter un plan systémique d'exécution du principe de la parité salariale au palier fédéral et lui donner force de loi ou est-il disposé à perpétuer le système actuel, soumis aux aléas, qui repose sur le dépôt de plaintes individuelles ?

occupant neuf types d'emplois à prédominance féminine. L'employeur et les représentants des fonctionnaires (ainsi que des membres de la Commission à titre d'observateurs) ont, pendant cinq ans, consacré plusieurs milliers d'heures de travail à une initiative mixte syndicale-patronale qui procédait à une importante étude sur les salaires comportant l'évaluation de quelque 3 200 emplois. Finalement, malgré les efforts déployés pour en arriver à un règlement qui convienne à tous, les parties n'ont pu s'entendre sur l'étendue de l'écart salarial existant entre les emplois occupés majoritairement par des femmes et ceux occupés en majorité par des hommes, non plus que sur les rajustements nécessaires pour assurer la parité salariale. Au début de 1990, les négociations ont été rompues et le Conseil du Trésor a annoncé, de manière unilatérale, qu'il verserait des sommes à titre provisoire aux secrétaires, aux employés de bureau et au personnel de soutien de l'enseignement.

Les syndicats n'étaient pas convaincus que justice avait été rendue, et l'un d'eux, l'Alliance de la fonction publique du Canada, a déposé une autre plainte à la Commission en soutenant que les sommes versées par le Conseil du Trésor n'avaient pas eu pour effet de supprimer la disparité salariale. La Commission a donc dû se prononcer dans une affaire où elle avait espéré qu'interviendrait un règlement entre les parties : il lui fallait déterminer si la disparité salariale persistait toujours entre les emplois traditionnellement masculins et ceux à prédominance féminine une fois les sommes versées de manière unilatérale. De plus, comment devrait-on tenir compte, dans les calculs, afin d'assurer une véritable parité salariale entre les hommes et les femmes, de la déroulante question des avantages non pécuniaires tels les congés annuels, les assurances et les congés de maladie ?

Après avoir analysé plus en détail les données provenant de l'initiative mixte, la Commission a conclu, à l'automne de 1990, que la discrimination n'avait pas été entièrement supprimée. Elle a donc demandé à un tribunal des droits de la personne de trancher la question. Il s'agira de l'affaire la plus importante soumise à ce sujet à un tribunal ou à une cour de justice en Amérique du Nord. Toutefois, en raison de la complexité de l'affaire et du volume considérable de la preuve qui sera présentée, on doit s'attendre à ce qu'il s'écoule beaucoup de temps avant qu'il ne soit statué de façon définitive sur les plaintes déposées par des membres de la fonction publique, dont l'une en 1979.

Au chapitre des bonnes nouvelles, la Commission a par ailleurs participé, en 1990, à une importante initiative sur la parité salariale mise sur pied par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Syndicat des travailleurs du Nord après le dépôt d'une plainte par ce dernier. La Commission a fourni toute l'aide technique possible et elle est heureuse d'annoncer que les travaux vont bon train. De plus, les parties se sont engagées non seulement à supprimer les disparités actuelles, mais également à modifier les politiques et les grilles de rémunération sous-jacentes qui sont à l'origine des disparités. Voilà un

pourcentage atteignait 66 p. 100, ce qui demeure bien en deçà des progrès réalisés en Grande-Bretagne, en France, aux Pays-Bas et en Australie, par exemple. Les lois sur les droits de la personne ne peuvent à elles seules mettre fin à cet état de fait, mais elles peuvent contribuer à apporter une solution en faisant que les emplois traditionnellement féminins soient évalués et rémunérés de manière équitable.

Même si elle accorde expressément aux personnes qui occupent de tels emplois le droit de toucher un salaire égal pour un travail d'égal valeur, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'établit pas de façon claire la manière d'atteindre cet objectif. Suivant le libellé actuel de la Loi, il incombe à chaque employé ou à son représentant de déposer une plainte à la Commission s'il perçoit des disparités dans les niveaux de salaires. Il revient donc à l'employé et non à l'employeur d'engendrer le processus de changement, de sorte que les redressements se font au petit bonheur et non de manière systématique.

Néanmoins, depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1978, cette façon de procéder a, dans une certaine mesure, été fructueuse. Toutefois, l'instruction d'une plainte prend souvent beaucoup de temps, et le processus judiciaire ne fait qu'effleurer, à de nombreux égards, le problème. Comme elle estime que les disparités salariales entre hommes et femmes découlent de la discrimination inhérente aux systèmes de rémunération dans leur ensemble, la Commission a recommandé de modifier la Loi de façon à obliger l'employeur à prendre l'initiative de déterminer quelles sont les disparités que comportent ses politiques de rémunération et d'y remédier. Si pareille modification n'est pas apportée, seulement trois possibilités s'offrent alors à la Commission : poursuivre l'étude des plaintes individuelles le mieux possible; favoriser et appuyer des révisions salariales plus approfondies susceptibles d'apporter des solutions plus globales; et utiliser les évaluations effectuées par le ministère du Travail en application du *Code canadien du travail* pour déposer des plaintes.

À la fin de 1990, la Commission enquêtait sur neuf plaintes individuelles déposées par des employés ainsi que sur onze autres déposées par des employés ou des syndicats pour le compte de petits groupes d'employés. Ces plaintes constituaient environ les deux tiers de toutes les affaires de parité salariale dont la Commission était alors saisie. La moitié de ces plaintes ont été déposées en 1990, et presque toutes les autres, il y a au plus deux ans. Plusieurs d'entre elles sont en voie de règlement et, le cas échéant, les employés victimes de discrimination pourront toucher plusieurs milliers de dollars à titre de dommages-intérêts. Quant à la plupart des autres plaintes, la Commission espère terminer ses enquêtes et rendre une décision avant la fin de 1991.

La principale affaire de discrimination systémique dont la Commission a été saisie en 1990 vise quelque 68 000 fonctionnaires fédéraux

législateur. Au milieu de 1991, nous aurons en main la quatrième série de rapports annuels produits par les employeurs visés par la Loi. Il devrait alors être possible, tout en tenant compte des lacunes qui persistent dans la cuillerette des données et dans les systèmes de déclaration, de dire si la Loi donne satisfaction pour l'essentiel ou si elle doit être modifiée en profondeur.

D'après notre expérience, les employeurs ne se sont pas toujours montrés disposés à affronter les obstacles lorsqu'il s'agissait de découvrir et d'éliminer les causes spécifiques de leur sous-emploi de l'un ou de plusieurs des groupes cibles. Pour parler plus carrément, ils n'ont tout simplement pas respecté les exigences concises mais claires de la Loi en ce qui concerne l'analyse des écarts avant d'essayer de façon apparente d'y remédier. En 1990, la Commission a commencé une série d'ateliers et de séminaires avec les employeurs pour expliquer quels types d'analyse nous jugeons utiles pour faire de la planification en matière d'équité une opération révélatrice et constructive et non pas simplement une façade. Quelle que soit l'issue de l'examen législatif, ce genre de mesure reste essentielle pour préserver à la législation canadienne sur l'équité en matière d'emploi son caractère légitime et progressif. Quant à la question de savoir si l'interaction présomée de la Loi sur l'équité en matière d'emploi et de la Loi canadienne sur les droits de la personne a bien rempli son rôle — ou s'il faudrait aborder autrement la mise en application ou les lacunes — nous nous contenterons de dire à cette étape que le régime sera satisfaisant dans la mesure où quelque un sera clairement autorisé à effectuer des enquêtes et des évaluations de rendement en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi qui soient, et paraissent être, impartiales et objectives.

PARITÉ
SALARIALE

Le bas niveau des salaires correspondant aux emplois occupés en majorité par des femmes s'explique en partie par le peu de valeur que l'on a toujours attribuée au travail des femmes et par le rôle économique prépondérant de celles-ci. Même si les attitudes ont changé ces dernières années, les grilles de salaires ont tardé à s'adapter, de sorte que bon nombre d'emplois traditionnellement féminins demeurent moins bien rémunérés que les emplois équivalents généralement occupés par des hommes. Cette situation a d'ailleurs contribué à garder le revenu des femmes inférieur à celui des hommes. En 1969, les femmes qui travaillaient à temps plein ne gagnaient que 59 p. 100 du salaire des hommes. En 1989, ce

PERSPECTIVES D'AVENIR

fini par accepter de collaborer au cours de l'année 1989. L'année 1990 a donc été consacrée en grande partie à l'exécution de l'examen lui-même. Le rythme des travaux a été largement déterminé par le nombre des analyses déjà effectuées par l'employeur, lequel dépendait souvent des ressources affectées à cette tâche. Six de ces examens devraient être achevés au début de 1991, alors que les autres le seront au cours de l'année.

Même dans leur forme actuelle, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et la politique correspondante du Conseil du Trésor ont suscité dans le public beaucoup d'intérêt pour les injustices que révélaient les statistiques. Les quelque quatre-vingts interventions auxquelles la Commission participait directement visent en tout près de 600 000 emplois dans les secteurs public et privé. Si nous menons à bien les dix-sept examens et arrivons à résoudre la plupart des premières plaintes et quelques-unes des plus récentes en 1991, nous aurons encore plus de travail qu'il n'en faut pour des années. Il est à espérer également que les tribunaux auront la possibilité d'examiner certaines des importantes questions relatives à la compétence et à la procédure qui ont été soulevées par le refus de la Société Radio-Canada et de Bel Canada d'accepter la validité des plaintes déposées par le Disabled People for Employment Equity Rights Group ou par la Commission. Ces décisions auront des répercussions considérables sur la crédibilité et la viabilité de tout le processus d'équité en matière d'emploi au Canada.

Un examen législatif de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est également prévu pour 1991. Les groupes de revendication, les employeurs et les divers organismes fédéraux intéressés s'y sont préparés en essayant de mettre l'accent sur les diverses questions de fond et de procédure qu'a jusqu'ici suscité l'avancement des travaux. Ce processus ira sans doute en s'intensifiant à mesure que l'année progressera et que les tenants des diverses théories s'efforceront d'obtenir l'appui du public et l'attention des parlementaires.

Quant à nous, notre réflexion porte sur presque trois années consacrées à préparer le terrain et à travailler en collaboration aussi étroite que les circonstances le permettaient avec les employeurs et les plaignants. Devant l'énorme divergence des opinions exprimées au sujet du fondement juridique et de la logique administrative sous-tendant la Loi nous avons essayé pendant cette étape de nous concentrer sur deux choses seulement. En premier lieu, il incomrait clairement à la Commission de surveiller la mise en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, en sa qualité de seul organisme impartial intéressé et en raison des moyens d'exécution prévus par sa propre loi. En second lieu, il est plus utile pour atteindre les objectifs des deux lois d'efforcer de réussir l'opération plutôt que de discuter la décision du

leur propre entreprise, ce qui réduirait au minimum la nécessité de recourir à une enquête plus contradictoire.

Cette hypothèse s'est avérée trop optimiste. Seulement cinq des neuf employeurs visés par les plaintes étaient disposés à signer un accord de coopération : le Canadien National, la Banque Royale, la Banque de Montréal, la Banque Toronto-Dominion et la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Ce sont ces cinq employeurs qui ont réalisé le plus de progrès cette année. Les importantes lacunes relatives à la représentativité de leur effectif ont été décelées et un examen des politiques et des règles d'emploi est en cours dans la plupart des cas. On s'attend à ce qu'une proposition de résolution soit présentée dans la première moitié de 1991 pour quatre des cinq plaintes.

En l'absence d'accords, l'enquête sur les plaintes déposées par le Disabled People for Employment Equity Rights Group a progressé très lentement. Jusqu'ici, la Société Radio-Canada a refusé de fournir les renseignements nécessaires à l'enquête et elle a contesté devant la Cour fédérale la validité tant de la plainte que des actions engagées par la Commission canadienne des droits de la personne. La société Bell Canada a également refusé de collaborer à l'examen de la plainte déposée par le Disabled People for Employment Equity Rights Group en attendant l'issue de la contestation qu'elle a entamée par suite de la plainte formée par la Commission. Tout en contestant la validité de la plainte, la Société canadienne des postes et la Banque de Nouvelle-Ecosse, ont convenu, de mauvaise grâce, de collaborer, mais les choses avancent à pas de tortue. La collecte des données continue d'être extrêmement ardue, et il est impossible de dire quand une solution sera proposée, ou même si l'on arrivera à résoudre ce problème.

Compte tenu du succès inégal obtenu par la Commission au sujet des accords relatifs aux enquêtes, elle a décidé de s'attaquer aussi directement que possible à l'analyse de disponibilité en ce qui concerne les dix-sept plaintes déposées en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* par l'Assemblée des chefs du Manitoba. Plutôt que de vérifier si les employeurs avaient déjà effectué cette analyse, nous leur avons demandé directement de fournir le nombre d'employés autochtones faisant partie des principaux groupes d'emploi des douze catégories professionnelles. Notre objectif est de produire un rapport d'enquête et une proposition de règlement d'ici à juin 1991, date anniversaire de ces plaintes. Etant donné la portée des vingt-neuf autres plaintes déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba en décembre dernier, la Commission tente d'obtenir la collaboration du Conseil du Trésor, à titre d'employeur de l'ensemble des fonctionnaires fédéraux, pour que l'enquête soit aussi complète et efficace que possible.

La réalisation d'un examen conjoint a également été perturbée par la difficulté d'obtenir l'adhésion des employeurs. Des dix-neuf employeurs initialement invités à participer à ces examens, dix-sept ont

entendu à l'audience l'ensemble des éléments de preuve présentés par les deux parties en cause. En troisième lieu, le plus important est de se rappeler que notre approche est très fortement axée sur cette partie de la Loi qui porte moins sur les abstractions numériques que sur l'établissement d'injustices précises et sur leur correction permanente. Pour ce faire, la Commission a proposé l'examen conjoint. Ce mécanisme permet de mettre en œuvre, en collaboration avec la Commission, les trois mesures simples reconnues dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* comme indispensables à l'élaboration d'un bon plan en matière d'équité : (1) l'analyse de la proportion de chaque groupe actuellement disponible pour travailler pour l'organisme en question; (2) l'examen minutieux de tous les systèmes d'emploi clés pour voir quels sont les obstacles empêchant ces groupes d'obtenir leur juste part d'emplois; et (3) l'élaboration d'un plan comportant des objectifs et un échéancier réalistes.

À la fin de 1990, la Commission a participé à soixante-dix-huit actions menées dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. Soixante et une d'entre elles étaient des enquêtes faisant suite au dépôt d'une plainte et dix-sept, des examens conjoints. En ce qui a trait aux enquêtes, douze ont été ouvertes en 1988-1989, les autres ayant été entreprises en 1990. Dans ce dernier groupe, on compte quarante-six plaintes provenant d'un même organisme, l'Assemblée des chefs du Manitoba. Les dix-sept plaintes qui ont été déposées en juin dénonçaient la sous-représentation importante des autochtones dans le effectifs de toute une gamme d'employeurs en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. En décembre, nous avons reçu une deuxième série de plaintes de l'Assemblée des chefs du Manitoba prétendant que vingt-neuf ministères et organismes fédéraux avaient commis le même type de discrimination.

L'une des principales plaintes marquait en quelque sorte un anniversaire à la fin de 1990. C'est en décembre 1988 que le Disability People for Employment Equity Rights Group à Toronto a déposé une plainte contre neuf employeurs chez qui la sous-représentation de personnes handicapées permettait de croire à l'existence de pratiques discriminatoires dans l'emploi. La Commission a essayé d'établir un rapport de collaboration pour faire enquête sur ces plaintes avec les employeurs concernés, et en même temps — pour mieux utiliser leurs ressources et les siennes — elle les a également invités à participer à un examen conjoint de l'emploi pour les trois autres groupes cibles.

Pour l'essentiel, l'approche de la Commission reposait sur l'hypothèse voulant que les employeurs qui se conformeraient à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* suivraient automatiquement les trois étapes principales, à savoir l'analyse de disponibilité, l'examen des systèmes d'emploi et l'élaboration de plans correctifs. Ils seraient donc en mesure de présenter en temps utile un rapport sur ce qui se passe dans

une amélioration de la façon dont les données sont déclarées et ce, sans que beaucoup de personnes handicapées n'aient été embauchées, semble-t-il.

C'est pourquoi, le déplacement global de 1,7 p. 100 à 2,3 p. 100 de 1988 à 1989 — même si la situation du groupe demeure loin du taux de disponibilité pour le travail, qui est 5,4 p. 100 — n'est pas aussi convaincant qu'il n'y paraît. Assurément, le phénomène de la sous-identification n'est pas nouveau parmi les personnes qui ne désirent pas être identifiées comme personnes handicapées, mais un certain nombre de groupes communautaires ont également fait valoir auprès de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada la possibilité que certains employeurs, en particulier dans le secteur bancaire, aient élargi la définition de la déficience plus que ne le permettent les lignes directrices du gouvernement sur l'équité en matière d'emploi.

L'expression « minorité visible » désigne une autre catégorie susceptible de recevoir en pratique une diversité d'interprétations. Selon la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, l'amélioration de l'auto-identification est ici aussi au moins un des facteurs contribuant à l'augmentation remarquable du taux de représentation global de ce groupe, qui est passé de 5,7 p. 100 à 6,7 p. 100 de 1988 à 1989. Bien que cette croissance se soit fait sentir dans les postes à temps plein, la sous-représentation demeure la norme dans trois secteurs industriels sur quatre (les banques font exception), parmi les cadres supérieurs et les travailleurs semi-professionnels et techniques.

En 1990, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a fait connaître une fois encore son évaluation des résultats des employeurs. Fondées en grande partie sur le taux de représentation global, ces cotes ne disent pas grand-chose en elles-mêmes, mais le fait que plus de 50 p. 100 des employeurs n'obtiennent qu'un « C » (la pire cote) reflète vraisemblablement l'opinion du gouvernement sur les progrès réalisés en matière de respect de la loi.

LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION

Il convient de rappeler trois points essentiels au sujet des propres travaux de la Commission dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. En premier lieu, ils visent les ministères et organismes fédéraux de même que les employeurs du secteur privé qui sont assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cela représente, en tout, presque un million d'emplois au Canada. En deuxième lieu, bien qu'il nous soit impossible de refuser de recevoir une plainte raisonnable et que nous puissions, de notre propre chef, en déposer une nous-mêmes, nous n'avons pas le pouvoir d'imposer un redressement. Seul un tribunal des droits de la personne peut le faire après avoir

congédiement variables. Si elles sont de beaucoup préférables à des détériorations globales, les améliorations globales doivent être interprétées avec prudence et, surtout, avec l'idée qu'il reste beaucoup à faire.

La situation des femmes — de loin le groupe cible le plus facile à dénombrier — paraît toujours mieux globalement : le taux de représentation est de 42,6 p. 100 par rapport à un taux de disponibilité pour le travail de 44 p. 100, soit un gain de plus d'un demi point réalisé de 1988 à 1989. Cependant, le tableau n'est plus le même lorsque l'on compare les secteurs d'emploi (les banques 76 p. 100, les transports 19 p. 100), les niveaux professionnels (76 p. 100 d'employées de bureau, 7 p. 100 des cadres supérieurs), les emplois à temps plein par rapport aux emplois à temps partiel, les salaires versés aux femmes par rapport à ceux que reçoivent les employés de sexe masculin, et ainsi de suite. Bien entendu, l'objectif de tous ces calculs n'est pas d'atteindre exactement 44 p. 100, mais d'arriver à montrer qu'il existe réellement des tendances vers l'égalité au travail dans les domaines où il y a d'importantes lacunes, et que ces tendances peuvent être attribuées aux efforts déployés des entreprises pour remédier à la discrimination.

En revanche, les autochtones continuent de faire des gains minimes, l'augmentation d'une année à l'autre représentant à peine un dixième de un pour cent de point pour atteindre 0,79 p. 100. Le résultat net est encore très éloigné du taux estimatif général de disponibilité, qui se situe à plus de 2 p. 100, et si ce rythme se poursuit, l'amélioration substantielle de la situation demeurera un objectif lointain. Au surplus, la représentation des autochtones est faible à tous les niveaux professionnels, en particulier dans la haute direction et les professions. Il convient également de remarquer que la situation des femmes autochtones est encore pire que celle des autochtones de sexe masculin, en ce qui concerne l'égalité des chances et la rémunération relative. Au chapitre des bonnes nouvelles pour 1989, soulignons que la proportion des autochtones ayant obtenu un emploi à temps plein est passée de 0,9 p. 100 à 1,2 p. 100 par rapport à l'année précédente, une tendance qui mérite d'être maintenue, mais qui est très vulnérable du fait qu'en période de récession, les derniers embauchés sont les premiers à être mis à pied.

Tous les groupes cibles dans le domaine de l'équité en matière d'emploi, à l'exception des femmes, ont des raisons évidentes de craindre que les véritables objectifs de la Loi puissent être contournés par un quelconque tour de passe-passe statistique. Après tout, qui la Loi est-elle censée aider, les personnes handicapées ou celles qui souffrent de malaises physiques passagers ? Les lignes directrices comptables officielles sur l'établissement du taux de représentation de personnes handicapées indiquent clairement que le handicap visé présente un degré raisonnable de permanence et de gravité, de manière que l'attention soit inévitablement attirée lorsque certains employeurs font état d'importants gains en matière de représentation attribuables à

déposée par un tiers et est fondée sur les données relatives à la représentation produites en application de la Loi sur l'équité en matière d'emploi;

- la Commission canadienne des droits de la personne invite les employeurs dont les données relatives à la représentation semblent révéler des problèmes sur le plan de l'équité en matière d'emploi à participer à un examen conjoint de leurs systèmes d'emploi;
- si les circonstances le justifient et que l'employeur refuse de collaborer à l'examen conjoint, la Commission exerce les pouvoirs qui lui ont été conférés en application de sa propre loi pour déposer elle-même une plainte.

Dans la présente partie, nous aborderons trois grandes questions : les résultats obtenus, selon nous, grâce à l'application de la Loi sur l'équité en matière d'emploi; l'efficacité de notre action qui, malgré toute notre bonne volonté, tient compte du rôle imprévisé que nous devons jouer; et enfin, les possibilités de modifier la Loi afin d'en faire un meilleur instrument pour supprimer les comportements discriminatoires qu'elle vise.

RÉSULTATS OBTENUS

Comme la ministre de l'Emploi et de l'Immigration est la première à le reconnaître dans son dernier rapport annuel, il y a au moins deux façons de voir les résultats obtenus grâce à l'application de la Loi. On peut constater un changement dans les données statistiques au fil des ans et on peut évaluer les mesures prises pour améliorer la situation que reflètent ces statistiques. En ces temps où seul l'essentiel compte, il est utile de se rappeler que les chiffres et les pourcentages bruts donnent rarement une idée complète de la situation. Le rapport de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, publié en décembre, s'attache à brosser un tableau de la situation de chaque groupe cible au sein de l'économie canadienne dans son ensemble en présentant son taux de participation et de chômage, ses qualifications professionnelles et son profil salarial. La conclusion d'ensemble qui se dégage du rapport est la suivante : bien que toute la population active régie par la Loi ait connu une croissance moins rapide en général que les autres secteurs de l'économie, on a néanmoins relevé certaines améliorations pour chacun des groupes désignés entre 1988 et 1989.

Il n'est pas nécessaire d'être un génie en mathématiques pour comprendre que même la plus petite amélioration pour un groupe donné est attribuable à un ensemble de nombreux facteurs : un changement dans la façon dont les données sont recueillies ou présentées, par exemple, l'établissement de moyennes statistiques pour les écarts entre les secteurs ou les niveaux professionnels ou simplement les résultats nets des taux de recrutement ou de

suffira de rappeler quatre points :

- la Loi sur l'équité en matière d'emploi repose sur la nécessité de découvrir pour quels motifs liés aux structures et aux attitudes les quatre groupes cibles ne peuvent occuper la place qui leur revient dans la main-d'œuvre;
- il s'agit de corriger cette injustice en introduisant un processus logique et durable de planification de l'équité applicable à l'ensemble de la population active régie par la législation fédérale;
- bien que les employeurs concernés soient tenus de dresser de tels plans, ils ne sont pas obligés de les soumettre à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ni à la Commission canadienne des droits de la personne, et encore moins de les diffuser;

- bien que la Loi ne confie pas à la Commission canadienne des droits de la personne la mise en application des modalités permettant l'élaboration de plans en matière d'équité, il reste qu'en pratique, la seule façon d'obtenir un examen impartial et public dans le cadre de ce régime est d'instruire une plainte en application de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Il n'est pas du tout étonnant que de nombreuses personnes intéressées se soient montrées très sceptiques quant à l'utilité de la mise en application de cette approche. Elle est considérée surtout comme un régime de non-intervention grâce auquel le gouvernement peut faire des commentaires sur les résultats quantitatifs globaux du processus, mais il ne faut pas trop se demander dans quelle mesure ceux-ci reflètent réellement un changement fondamental.

La Commission canadienne des droits de la personne était sceptique, elle aussi, et elle l'a dit lors de l'entrée en vigueur de la Loi. Mais comme il n'y avait pas d'autre avenue, nous avons pensé qu'il était de notre devoir de nous servir de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de toutes les façons possibles pour promouvoir les objectifs clairement proposés de la législation sur l'équité en matière d'emploi. Au surplus, les ministres qui se sont succédé ont laissé entendre que cette mission revenait à juste titre à notre Commission. Par conséquent, dès juin 1988, la Commission a établi ses propres règles pour mener à bien cette tâche. Sauf pour quelques modifications fondées sur la courbe d'apprentissage, ces règles servent aujourd'hui encore de fondement à l'action de la Commission. Elles peuvent être résumées ainsi :

- la Commission canadienne des droits de la personne fait enquête sur toute plainte apparemment raisonnable qui est

en vue de remédier à la discrimination systémique dans l'emploi. Il

La promotion d'une plus grande égalité des chances en matière d'emploi en est encore aux premiers tâtonnements au Canada. Pour certains, elle fait contrepoids aux conséquences moins acceptables du darwinisme social; pour d'autres, il ne s'agit guère que de manœuvres centralisatrices visionnaires. La vérité, comme d'habitude, se situe probablement à mi-chemin entre ces deux conceptions. Quoi qu'il en soit, le Parlement a officiellement reconnu la nécessité d'agir sur le marché du travail, non pas seulement pour condamner les actes discriminatoires, mais pour les prévenir. Placé devant des faits tenaces, à savoir que la composition de la plupart des effectifs du pays révèle une prédilection suspecte pour le travailleur de sexe masculin, blanc et robuste, et que, toutes choses égales d'ailleurs, les femmes et certains groupes minoritaires sont sous-rémunérés comparativement, le législateur fédéral a décidé d'appuyer des mesures visant à amener un changement.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* a repris, il y a plus d'une douzaine d'années, les deux principes : la suppression des pratiques discriminatoires dans l'emploi et l'égalité de la rémunération pour des fonctions équivalentes. Cependant, il combattait dans une large mesure à chaque plateau de contestation, avec l'aide de la Commission, les politiques et les règles qui conduisent à la sous-représentation de certains groupes et à une rétribution insuffisante. La Loi seule ne prévoyait que des moyens très limités pour mener à bien la lutte contre la discrimination chronique et répandue dont sont victimes les femmes, les personnes handicapées et les minorités visibles. Avec le temps, la nécessité d'une approche plus dynamique s'est fait sentir. En 1986, le Parlement a approuvé la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui va un peu plus loin dans cette direction. Cependant, en dépit des encouragements de la Commission, le législateur n'a pas encore adopté une approche similaire en ce qui concerne l'équité salariale. Les résultats obtenus dans le cadre de l'actuel ensemble disparate que forment la législation et les politiques en la matière sont présentés ci-dessous.

À la fin de 1990, il y avait plus de trois ans que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* était entrée en vigueur. Sur le plan pratique, cela signifiait que les employeurs fédéraux qui sont régis par la Loi et dont le nombre dépasse 360, ont produit à trois reprises des données sur la représentation dans leurs effectifs des quatre groupes traditionnellement défavorisés : les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles. Au cours de ces trois années, le Parlement, le public et la Commission canadienne des droits de la personne ont eu l'occasion de juger de l'efficacité générale de la législation. Il ne convient pas ici de rappeler tout l'historique de la Loi ni de faire des commentaires sur la façon dont elle s'harmonise ou ne s'harmonise pas avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

productivité et à leur perfectionnement est tout à fait réel. Mais il est tout aussi réel en ce qui concerne les jeunes professeurs permanents. L'évaluation par les pairs, dans la mesure où elle se fait de bonne foi et sans partialité, sert de critique constructive et permettra de promouvoir les normes d'enseignement indispensables à la bonne réputation d'une université.

Malgré tout le respect dû à la majorité de la Cour, cette position nous semble plus conforme au respect des droits de la personne en général et à une « interprétation large et généreuse » de la Charte. Dans les circonstances, la position de la Commission demeure la même : la compétence, et non l'âge, est le seul facteur qui devrait être pris en considération pour déterminer si un travailleur doit être forcé de quitter un emploi donné. Il ne s'agit pas d'ignorer la notion de la retraite bien méritée, il s'agit simplement d'affirmer que ceux qui veulent et peuvent travailler après « l'âge de la retraite en vigueur » devraient avoir le droit de le faire. À notre avis, aucune preuve concluante ne donne à penser qu'il est impossible de respecter leur souhait de continuer de travailler dans le cadre d'un système d'emploi raisonnablement souple. Il nous faut donc espérer que le gouvernement fédéral donnera suite à la décision qu'il a prise il y a quatre ans de supprimer les exigences relatives à la retraite obligatoire pour les fonctionnaires en modifiant la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de manière à offrir la même souplesse à tous les employés relevant de sa compétence.

« ... la retraite obligatoire demeure une forme institutionnalisée de discrimination fondée sur l'âge puisque c'est l'âge et non la compétence de l'employé qui détermine le sort de celui-ci. » Ce passage est tiré d'un rapport produit en 1988 par le Comité parlementaire permanent des droits de la personne de l'époque, qui avait pour titre *Les droits de la personne et le vieillissement au Canada*. Si la Commission a demandé à maintes reprises la suppression de l'article de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui permet la retraite obligatoire, ce n'est pas parce que nous ne comprenons pas le raisonnement qui est à son origine, mais parce que nous pensons qu'il ne saurait résister à un examen rigoureux de nos jours. Nous espérons que la Cour suprême, qui avait entendu en 1989 plusieurs affaires importantes sur le sujet dans lesquelles était invoquée la Charte, saisirait cette occasion pour jeter un regard général mais pénétrant sur la question et sur la façon dont elle influe sur les droits de la personne. C'est en effet ce qui est arrivé, mais les résultats ne sont pas ceux que nous attendions.

Le 6 décembre 1990, la Cour a rendu sa décision. La majorité a décidé que la Charte ne devrait pas être utilisée par les tribunaux pour revenir sur les décisions expresses des législatures provinciales ou du Parlement au sujet des questions d'objectifs publics concernant l'équilibre à établir entre les droits en jeu. S'exprimant au nom de la majorité dans l'arrêt *McKinney c. University of Guelph*, le juge La Forest a déclaré que « dans ces cas la principale question est de savoir si le gouvernement était raisonnablement fondé, compte tenu des éléments de preuve présentés, à conclure que la loi porte le moins possible atteinte à un droit garanti ». Que la Cour se contente de faire retomber sur les gouvernements provinciaux et fédéral la responsabilité de concilier les intérêts en jeu aurait été tout à fait compréhensible, mais elle ne s'est pas arrêtée là. La majorité, dans les faits, a également donné un poids considérable à l'opinion voulant que la retraite obligatoire soit une sorte de mal nécessaire qui permet de parer aux évaluations de rendement humiliantes et accorde aux jeunes travailleurs et aux nouvelles idées la possibilité de trouver leur place, en particulier dans des endroits où sont en vigueur des systèmes de permanence comme dans les universités.

L'argument fondé sur le respect des droits de la personne selon lequel la retraite obligatoire constitue bel et bien une discrimination injustifiable fondée sur l'âge a été très succinctement exprimé par la juge L'Heureux-Dubé. Exprimant une opinion dissidente, elle a fait observer, en premier lieu, que « le facteur clé devrait être le mérite plutôt que l'âge » et que « la valeur de la permanence est menacée par l'incompétence et non par le processus du vieillissement ».

Le danger qu'en vieillissant les professeurs s'appuient sur leurs acquis et décident de mettre un terme à leur

mais, ne l'oublions pas, l'une des autres grandes réussites sociales du siècle est l'allongement de l'espérance de vie de plus de vingt ans. Ce fait a, lui aussi, des répercussions considérables tant sur la disponibilité pour le travail que sur les divers programmes sociaux qui sont liés à l'employabilité.

RÈGLEMENTS CONCLUS PAR LA COMMISSION

Le refus d'embaucher ou de conserver à son emploi une personne parce qu'elle est trop âgée n'est que l'exemple le plus évident de discrimination fondée sur l'âge. D'autres types de préjugés plus subtils peuvent jouer lorsque l'âge est utilisé pour déterminer l'admissibilité à des avantages ou lorsque des personnes se voient refuser du crédit ou une assurance pour garantir une hypothèque parce qu'elles vieillissent. En 1990, la Commission a été saisie de plusieurs affaires de ce genre.

Par exemple, des renseignements concernant l'âge étaient au cœur de la décision rendue par un tribunal des droits de la personne au sujet de l'utilisation de la date de naissance pour déterminer l'ancienneté d'employés engagés le même jour. À la suite de cette décision, ce critère ne sera plus appliqué pour établir l'ancienneté et la liste d'ancienneté actuelle de l'entreprise sera révisée à l'aide d'un système complètement différent.

Un autre règlement conclu par la Commission concernait un article d'une convention collective qui prévoyait une police d'assurance-vie libérée pour les employés qui prenaient une retraite anticipée. Le hic, c'était qu'il fallait avoir plus de soixante ans pour être admissible. Le plaigant, alors âgé de cinquante-neuf ans, estimait qu'il s'agissait d'une distinction qui n'avait aucun rapport avec la question. La Commission a donné raison au plaigant qui a obtenu la police d'assurance-vie et un dédommagement pour préjudice moral.

Dans un cas similaire, l'employeur refusait de renouveler la nomination pour une période déterminée d'un employé âgé de soixante-six ans, bien que des collègues plus jeunes aient été réembauchés. Dans cette affaire, le plaigant a obtenu, aux termes du règlement, une rente mensuelle en guise de dédommagement parce que la période donnant ouverture à une pension a été réduite par le refus de renouveler sa nomination. Dans ce cas, l'employé a au moins eu la possibilité de travailler après l'âge de soixante-cinq ans. La grande question en 1990 a été de savoir si les employeurs pouvaient légalement justifier la mise à la retraite obligatoire à cet âge. La Cour suprême a rendu à ce sujet des décisions que nous examinerons ci-dessous.

pour s'assurer qu'il répond bien aux besoins des immigrantes, surtout si l'on tient compte de l'intention du gouvernement d'accroître l'immigration.

Parmi les motifs de distinction prohibés, l'âge a tendance à faire figure d'exception. Ce n'est pas, hélas, un trait inamuable de l'homme, comme la race ou le sexe. Par définition, l'âge est une situation relative qui, d'une manière ou d'une autre, concerne chacun de nous. C'est le fait d'être trop vieux ou trop jeune par rapport aux critères d'intégration sociale établis par quelque un d'autre. Un de ces critères représente souvent un obstacle pour les Canadiens qui cherchent du travail. En période de récession, la discrimination fondée sur l'âge peut être extrêmement difficile à vaincre même pour les personnes d'un certain âge, pour celles qui sont trop âgées pour obtenir un nouvel emploi mais trop jeunes pour bénéficier d'un fonds de retraite. Pouvons-nous être si optimistes pour croire que les efforts actuels déployés en vue d'accroître l'employabilité des Canadiens suffisent à combattre ce type de discrimination ?

L'âge est aussi une situation relative dans un autre sens : les normes à respecter pour être inclus ou exclus sont soumises à des variations historiques et culturelles. Dans la plupart des pays développés, les personnes sont enfermées dans des structures strictement régies par l'âge dans les domaines de l'éducation et du travail. Il n'en a pas toujours été ainsi, et c'est loin d'être le cas partout. Même notre horloge biologique change, nous sommes à même de le constater sur le plan statistique et sur le plan individuel. Au Canada, nous mûrissons plus tôt et nous restons jeunes plus longtemps. Ce qu'on considère comme le déclin de l'âge aujourd'hui sera la fleur de l'âge demain. C'est dire que si nous avons une bonne idée du sens qu'il faut donner au mot discrimination lorsqu'il s'agit de la race, du sexe, de la religion ou de la déficience, la situation est différente lorsqu'il s'agit de l'âge. Tout devient relatif, et ce qui était bon hier peut très bien ne pas l'être toujours.

Le concept de la retraite, par exemple, est lui-même une invention sociale relativement récente. Il a été introduit dans la fonction publique britannique en 1859 et c'est plus tard, au cours du même siècle, que l'âge de soixante-cinq ans a été pour la première fois désigné comme le point actuariel où « la vigueur du corps et celle de l'esprit commencent à décliner. » Si, de toute évidence, cette opinion n'a pas grandement impressionné des personnes de la trempe de la reine Victoria et de Gladstone, on peut se demander quel poids il convient de lui accorder un siècle plus tard. La retraite est une convention sociale, pas une règle de la nature, et il y aurait lieu de se montrer très prudent avant d'accepter que ces formes de stratification fondées sur l'âge, qui sont utiles mais arbitraires, ne limitent nos droits fondamentaux. La possibilité de prendre une retraite est un avantage pour lequel des générations de travailleurs ont livré un combat acharné

se concentreront fortement dans le travail de bureau. Malgré quelques améliorations marquées ici et là, leur part des emplois de cadre supérieur continue de n'être vraiment pas équitable : elle est de 7 p. 100 dans le secteur privé et de 14 p. 100 dans le secteur public. Toutefois, l'équité en matière d'emploi ne se traduit pas seulement en chiffres. Prenons, par exemple, le fait que 30 p. 100 des personnes adultes qui se sont établies au Canada en 1990 ne parlaient aucune des deux langues officielles, ce qui représente une forte augmentation par rapport à la situation il y a vingt ans, quand environ 19 p. 100 des adultes ne les parlaient pas. Il va sans dire que les personnes qui ne peuvent pas communiquer en français ou en anglais doivent surmonter de durs obstacles sur le marché du travail, mais même parmi les personnes défavorisées, ces handicaps ne sont pas répartis également selon le sexe. En pareil cas, les femmes non seulement ont plus de difficultés à trouver un emploi, mais elles sont aussi confrontées plus directement à d'autres problèmes d'intégration sociale : même des activités aussi banales que le magasinage, les rencontres avec les autorités scolaires et les fonctionnaires ou les rendez-vous médicaux peuvent devenir des épreuves effrayantes lorsque l'on ne sait pas s'exprimer correctement.

L'Institut de recherches politiques (IRP) a fait observer, dans un exposé paru en 1989, qu'un pourcentage plus élevé d'immigrantes que de non-immigrantes occupent des emplois dans des industries sur leur déclin et dans des industries plus exposées au chômage, ce qui confirme que nombre d'immigrantes ne peuvent obtenir qu'un travail peu rémunérateur, sans débouché, dont personne d'autre ne veut. Parmi les explications possibles de ce problème figurent sûrement les barrières linguistiques, les difficultés liées à la reconnaissance des références étrangères et la discrimination pure et simple, fondée sur le sexe, qui se manifeste sur le marché du travail. L'exposé de l'IRP semble indiquer que la solution réside en partie dans la garantie d'accès, pour tous les immigrants, à des programmes adéquats d'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre qui augmentent leur mobilité et leur efficacité sur le marché du travail; dans l'amélioration et l'élargissement des programmes fédéraux de cours de langue et de perfectionnement professionnel; dans des cours d'alphabétisation et d'éducation de base offerts gratuitement aux immigrants ayant moins de neuf années de scolarité.

Depuis 1970, la nécessité de donner aux immigrantes des cours de langue rémunérés, liés à l'emploi, a été soulevée maintes et maintes fois. En mai 1990, la ministre de l'Emploi et de l'Immigration a annoncé une initiative dans le domaine des langues et de l'orientation qui vise les immigrants et les réfugiés, les femmes en particulier, et dont le coût s'élèvera à quinze millions de dollars; ce programme leur permettra de s'adapter à la vie au Canada et d'acquiescer la connaissance des langues officielles. Certes, il y a lieu de se réjouir, mais la Commission surveillera avec vigilance la réalisation du programme

Certaines données indiquent, qu'en 1990, la part des femmes dans les emplois visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* se renforçait ou augmentait dans plusieurs secteurs. Non seulement leur représentation globale est passée à 42,6 p. 100, alors qu'elles constituaient 44 p. 100 de la population active, mais cet accroissement est dû en grande partie à des gains dans le domaine des emplois à temps plein : la part des femmes dans les promotions à des postes permanents à temps plein a atteint presque 55 p. 100. En revanche, il faut une fois de plus signaler que les emplois occupés par les femmes

LES FEMMES DANS LA POPULATION ACTIVE

Le programme d'allocations au conjoint a contribué lui aussi à réduire le taux de pauvreté parmi les personnes mariées de soixante à soixante-quatre ans. Toutefois, comme nous l'avons souligné dans le passé, les personnes célibataires ou divorcées sont exclues de ce programme. Encore une fois, les femmes, surtout, en subissent les conséquences, car elles forment la majorité de ceux qui sont les plus démunis dans ce groupe d'âge. Le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes appuie des actions engagées en vertu de la Charte et dirigées contre le programme d'allocations au conjoint pour la raison qu'il établit des distinctions illicites fondées sur l'état matrimonial et le sexe. Nul n'est besoin d'attendre l'issue de ces contestations judiciaires pour conclure que le régime de pensions au Canada, dans son ensemble, devrait faire l'objet d'une sérieuse

réévaluation.

Des raisons évidentes expliquent cet état de choses. Une forte proportion des femmes qui sont des ménagères durant la plus grande partie de leur vie se rendent compte, au décès de leur conjoint ou au moment de leur divorce, qu'elles n'ont pas droit à une pension ni d'expérience récente sur le marché du travail. Par conséquent, pour joindre les deux bouts, elles se voient souvent obligées de compter sur des programmes de retraite subventionnés par l'État, programmes qui, à eux-seuls, ne suffisent pas à assurer un revenu adéquat. En 1970, la Commission royale d'enquête a recommandé que le supplément de revenu garanti soit augmenté afin que les prestataires aient un revenu annuel dépassant le seuil de la pauvreté et que le supplément soit rajusté en fonction du coût de la vie. Aucune suite n'a encore été donnée à ces propositions.

Les inégalités ne se limitent cependant pas à la population active. Les programmes fédéraux et provinciaux de sécurité du revenu sont relativement efficaces lorsqu'il s'agit de protéger les couples âgés contre l'extrême pauvreté, mais les femmes âgées qui sont seules sont particulièrement exposées. D'après un bulletin de Statistique Canada publié en 1989, 41 p. 100 des femmes seules âgées d'au moins soixante-cinq ans vivaient sous le seuil de la pauvreté. Le pourcentage était de 27 p. 100 chez les hommes seuls.

- L'année en 1989, avait touché un salaire inférieur à celui d'un homme qui n'avait aucune études secondaires.
- En 1989, le salaire moyen des femmes qui travaillaient à plein temps représentait 66 p. 100 du salaire moyen des hommes; le pourcentage était de 59 p. 100 en 1969.

Autrement dit, quoique les programmes en matière d'emploi et de parité salariale aient été mis en place depuis quelque temps déjà, l'écart des salaires ne se rétrécit manifestement pas assez rapidement.

La présence des femmes dans la population active est dans l'ensemble répartie de façon inégale, mais les choses vont encore plus mal pour les femmes dites doublement défavorisées, c'est-à-dire qui appartiennent à un autre groupe cible. Elles sont en retard sur tous les autres groupes, en ce qui concerne les perspectives d'avenir. En 1988, par exemple, 64 p. 100 de tous les travailleurs masculins ont touché plus de 30 000 \$. La proportion des travailleuses, dans cette catégorie, était de 24 p. 100, celle des femmes faisant partie des minorités visibles de 18 p. 100, celle des femmes autochtones de 14 p. 100 seulement. D'autres inégalités peuvent être relevées. Les femmes représentent une proportion importante du groupe de ceux que l'on appelle les « travailleurs économiquement faibles ». De la même façon, leur proportion au sein de la catégorie des travailleurs à temps partiel est considérable. Or, ceux-ci, trop souvent, n'ont pas la sécurité d'emploi ou les avantages dont jouissent les travailleurs à temps plein.

L'une des solutions à ce problème — et il s'agit indubitablement d'un problème de droits de la personne ou d'égalité — réside dans l'établissement de programmes de soutien du revenu ou autres, adaptés à la situation et aux besoins particuliers des femmes d'aujourd'hui. L'amélioration du système de garderies, par exemple, s'est déjà trop fait attendre; elle donnerait aux travailleuses plus de liberté pour s'occuper de leur famille et leur permettrait de tirer profit de manière plus équitable de leur présence au sein de la population active.

Permettre aux employés à temps partiel de bénéficier de pensions et d'autres avantages raisonnables est une nécessité qui ne revêt pas moins d'importance. Pour ce qui est du secteur fédéral, la Commission a soumis cette question au président du Conseil du Trésor l'an dernier. Le gouvernement a annoncé en décembre qu'il déposerait des modifications destinées à permettre aux fonctionnaires à temps partiel de cotiser à la caisse de retraite des fonctionnaires. Également, des modifications seront apportées relativement à la fin de carrière et permettront le prolongement de la période de remboursement dans le cas des employés qui ont pris des congés non payés. Tous ces éléments nouveaux sont les bienvenus.

Au cours des vingt dernières années, le débat sur la question de savoir s'il existait vraiment un problème de harcèlement sexuel a fait place à la reconnaissance du fait que nombre d'attitudes et de comportements courants constituent un harcèlement dont on pourrait bien se passer. Il ressort, à l'évidence des décisions judiciaires et des règlements concernant des plaintes qui sont intervenus récemment, que le comportement sexiste est une forme de harcèlement. Il ne s'agit pas simplement d'une question de manières et de moralité. Le harcèlement cause beaucoup de souffrances et peut, en outre, occasionner des problèmes de portée beaucoup plus grande aux organismes où il sévit et aux personnes concernées. La contamination du milieu de travail par le harcèlement, au su de tout le monde, peut entraîner la démotivation et l'absentéisme. Par suite de règlements intervenus récemment dans des cas soumis à la Commission, des employeurs ont dû verser des indemnités importantes, accepter de donner au personnel une formation en matière de droits de la personne, afficher des lettres d'excuses publiques et diffuser parmi les employés des lignes de conduite relatives au harcèlement. Les règlements comportaient en outre des sanctions frappant les responsables personnellement, qui allaient de la réprimande écrite au counselling obligatoire, voire au renvoi.

Si le harcèlement devient de plus en plus un inconvenient généralisé pour les employeurs, le fait nouveau le plus important survenu en 1990 a probablement été la décision de la Commission des accidents du travail de l'Ontario, selon laquelle le harcèlement peut causer une maladie professionnelle. De telles décisions mettent en évidence trois points essentiels : le harcèlement constitue pour la victime une expérience dévastatrice; les victimes ne sont pas réduites à le tolérer afin de préserver leur emploi; les employeurs qui ferment les yeux sur de tels agissements devront vraisemblablement supporter des frais considérables. Naturellement, toutes ces conséquences pourraient en grande partie être évitées si les organismes prenaient eux-mêmes des mesures fermes pour prévenir toute persécution de cette nature.

ÉGALITÉ ÉCONOMIQUE

Ce n'est sûrement pas une coïncidence si le harcèlement sexuel va souvent de pair avec la subordination des femmes en milieu de travail. Or, la subordination n'est pas le seul désavantage que les femmes sont censées subir le sourire aux lèvres; il faut y ajouter un profond clivage sur le plan économique. Les chiffres qui suivent présentent un tableau exact de la situation économique des femmes canadiennes :

- La femme qui détenait un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires et qui avait travaillé à plein temps toute

suffisent à mettre en lumière le problème général. Dans le premier cas, un femme qui avait demandé un prêt personnel s'est vu exiger que son mari en soit cosignataire. La banque a accepté de retirer cette exigence, lui a versé une indemnité et lui a fait parvenir une lettre d'excuses. Le deuxième règlement a mis un terme à une plainte déposée contre l'Office national du film pour avoir refusé d'embaucher des femmes en vue d'un tournage en extérieur en Afrique. On aurait cru que l'égalité aurait fait de plus grands progrès dans les milieux cinématographiques que dans des secteurs plus conservateurs, mais on se serait apparemment fourvoyé. La plaignante a reçu en l'occurrence une lettre d'excuses et une indemnité importante pour le manque à gagner et le préjudice moral subi.

Le simple fait qu'en 1990, une femme ait dû déposer une plainte devant un tribunal des droits de la personne pour faire étudier sa propre solvabilité ou son aptitude à occuper un emploi, en tant qu'individu, est surprenant, c'est le moins qu'on puisse dire. Ces deux affaires en disent long sur les partis pris au sujet des femmes et de leur place dans l'ordre des choses, qui sont encore ancrés dans un vaste éventail d'attitudes des milieux dirigeants.

Heureusement, les choses changent parfois : comme nous le disions l'an dernier, les Forces armées ont fini par accepter que les femmes participent au combat. Les Forces ont mis en application un plan destiné à ouvrir aux femmes tous les postes de combat, sauf à bord des sous-marins, et à recruter le personnel selon des critères dont l'objectif est facilement démontrable. De plus en plus de femmes sont intégrées dans tous les rangs de l'armée, de la marine et de l'aviation et, en particulier, dans les postes de combat. Aujourd'hui, des femmes appartiennent à un régime du génie et pilotent des CF-18 et bon nombre ont déjà accompli des fonctions liées au combat au sein des contingents canadiens dans le golfe Persique.

L'un des groupes les plus faibles de notre société est celui des détenus. Depuis vingt ans, les problèmes des détenues ont fait l'objet de plusieurs études; la plus récente, publiée en 1990 par le Groupe d'études sur les détenues sous responsabilité fédérale, s'intitule *La création de choix*. La Commission est au nombre des organismes qui ont exhorté le gouvernement à donner suite aux recommandations du groupe d'étude, en particulier, par le remplacement d'un établissement carcéral pour femmes inadéquat, situé à Kingston, en Ontario, par cinq établissements régionaux. Dans ce contexte, la Commission a appris avec plaisir la décision du gouvernement de fermer le pénitencier pour femmes de Kingston et elle est encore plus heureuse que l'un des nouveaux établissements comprenne un centre de ressourcement autochrome.

au bas de l'échelle économique. Souvent très gênées par leur incapacité à communiquer couramment en français ou en anglais et n'ayant presque aucune possibilité de corriger cette situation, certaines de ces femmes assument de lourdes responsabilités, sans avoir les moyens de gagner leur vie convenablement. Il en résulte la formation de ghettos économiques composés presque exclusivement d'immigrantes membres des minorités visibles, qui n'ont guère de mainmise sur leur propre situation et personne vers qui se tourner. Ces personnes ne connaissent ni les syndicats ni les conventions collectives, pas plus qu'elles ne sont instruites sur leurs droits individuels.

Les immigrés membres des minorités visibles, hommes et femmes, se butent également à des obstacles lorsqu'ils doivent faire reconnaître leurs qualifications au Canada — cela semble beaucoup plus facile pour les personnes provenant des pays d'émigration traditionnels. L'hypothèse selon laquelle la formation professionnelle dispensée dans les pays non européens répond nécessairement à des normes inadéquates n'est pas justifiée et n'est souvent qu'un stéréotype raciste de plus. Certaines provinces ont adopté des critères d'agrément plus souples qui font abstraction de l'origine nationale. Nous approuvons et encourageons cette tendance.

Rappeler la dualité du genre humain, comme l'a fait la juge Bertha Wilson l'an dernier, et reconnaître que les hommes et les femmes sont égaux en dignité et en droits, ce sont des vérités d'évidence, mais qui sont loin de correspondre à la réalité dans la société canadienne.

Il y a vingt ans, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, après avoir étudié la question durant trois ans et demi et pris en considération des milliers de mémoires et de lettres, a publié un rapport qui devait, selon l'espoir exprimé par ses auteurs, mener à l'égalité des sexes au Canada. Aujourd'hui, si nous analysons rétrospectivement les progrès réalisés au cours des deux dernières décennies, nous pouvons certainement constater la présence d'un nombre sans précédent de femmes dans la population active. Il est cependant beaucoup moins aisé de conclure que les femmes prennent davantage leur vie en main et que l'objectif de l'égalité est plus près d'être atteint. La formule de l'indépendance financière a peut-être souri à certaines femmes, mais elle ne saurait être qualifiée de panacée; les statistiques relatives à l'égalité pratique des sexes en milieu de travail et ailleurs sont, autant que d'habitude, propres à tempérer l'enthousiasme. Non seulement il a été prouvé abondamment que les femmes sont encore souvent l'objet de comportements sexistes, mais presque tous les indicateurs du bien-être socio-économique sont plus favorables dans l'ensemble à un sexe qu'à l'autre.

Les plaintes de discrimination fondée sur le sexe qu'examine couramment la Commission témoignent des problèmes auxquels les femmes font toujours face. Deux règlements intervenus en 1990

Qui plus est, pour les nombreuses personnes qui ont franchi les premiers obstacles et qui ont obtenu un emploi, le milieu de travail n'est pas encore un havre d'harmonie raciale. Le harcèlement et la discrimination de la part des collègues et des chefs de service sont plus courants que nous voulons bien l'admettre et restent un des motifs des plaintes déposées à la Commission. La conclusion semble être que la réussite universitaire ou intellectuelle ne suffit pas à chasser les préjugés relatifs à la couleur de la peau. On sous-estime beaucoup l'esprit de racisme qui règne dans les organismes canadiens. Seuls ceux qui s'y sont confrontés savent à quel point les défenses psychologiques sont profondément enracinées. De nombreuses immigrantes, qui sont aussi membres d'une minorité visible, sont tellement défavorisées qu'elles sont pratiquement vouées à demeurer

Dans notre rapport de l'année dernière, nous avons souligné que les données recueillies sur la participation des minorités visibles n'étaient « pas sensiblement différentes » de celles de l'année précédente. À regret, nous devons encore une fois constater que la situation n'a pas beaucoup changé. Globalement, d'après les chiffres déposés par le ministre en décembre, environ 6,7 p. 100 de la population active visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* se composait alors de membres de cette catégorie, contre un taux de disponibilité de 6,3 p. 100. Cela paraît plus favorable que ça ne l'est en réalité en raison de la forte représentation des minorités visibles dans la catégorie des commis au sein de l'industrie bancaire. Aux niveaux supérieurs, les données sont encore moins reluisantes, soit de 2,8 p. 100. Dans l'ensemble de la fonction publique, la représentation s'établissait à 3,1 p. 100 et à 1,8 p. 100 dans la catégorie de la gestion.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Les problèmes de ce genre ne sont pas propres à la police, bien qu'ils prennent un aspect de conflit lorsque celle-ci est en cause. Par ailleurs, ils se compliquent du fait que la police fait preuve d'une réticence persistante à autoriser des examens indépendants de leurs actes. Sauf quelques exceptions, les plaintes pour mauvais traitements sont toujours instruites à l'intérieur, à moins que le plaignant n'intente une action en justice. Étant donné l'apparence de conflit d'intérêt, une telle méthode est, à notre avis, profondément inadéquate. Nous recommandons fortement l'instauration de mécanismes plus objectifs d'examen public dans l'ensemble du système.

De plus en plus, les forces de police, tant au Canada qu'aux États-Unis, constatent les avantages apportés par le dialogue avec les organisations communautaires au chapitre de la confiance et du respect mutuel. Ces efforts sont louables et doivent se poursuivre. Comme première étape, il faudrait au moins qu'un agent chargé des relations avec les minorités soit nommé au sein de chaque force.

foi, documents à l'appui. Nous sommes d'autant plus satisfaits d'avoir obtenu deux résultats favorables à ce chapitre en 1990. Dans le premier cas, le ministre de l'Immigration a reconnu qu'un Noir non canadien, détenu dans un pénitencier fédéral, qui soutenait avoir été harcelé par les employés de la prison, était effectivement légalement présent au Canada, aux fins des droits de la personne. Le deuxième cas concernait une décision du même ministre, permettant à Mme Sally Espineli de revenir au Canada, après avoir été déportée pour fausse déclaration sur son état matrimonial dans le but d'obtenir un emploi au Canada. Plusieurs dossiers analogues sont à l'étude, et leur nombre semble être appelé à augmenter. Raison de plus d'affirmer que les principes du Canada en matière de droits de la personne ne devraient pas s'arrêter à nos frontières.

D'autres plaintes ont été déposées contre le ministre des Affaires extérieures par des personnes qui paraissent des membres de leur famille provenant de divers pays du tiers monde et désirant visiter le Canada ou y immigrer. La position juridique de ce ministre, particulièrement en ce qui concerne la question de savoir s'il y a réellement une « victime » aux termes de la Loi, est loin d'être utile. Néanmoins, la Commission continue d'examiner cette question et de réclamer un traitement équitable pour tous les non-Canadiens cherchant à entrer au Canada, quel que soit le pays d'origine.

RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LES MINORITÉS

Les incidents au cours desquels de jeunes Noirs ont été abattus par balles par des agents de police, à Toronto et à Montréal, ont de nouveau amené le public à se demander s'il était possible que la race constitue un facteur dans le comportement de ces policiers. D'autres incidents semblables, mettant en cause des autochtones et des policiers, ont laissé l'impression, vraie ou fausse, que certains groupes sont traités différemment à cause de la couleur de leur peau. Tant que les minorités raciales, ethniques et autres ne pourront pas participer de façon plus complète à toutes les facettes de la vie canadienne, des tensions de cet ordre continueront de se manifester et pourraient même éclater avec beaucoup de violence.

Les membres des services de police sont très majoritairement des Blancs, même dans les régions où les minorités autochtones ou raciales sont importantes. La suppression de certains obstacles manifestes au recrutement — interdiction concernant les turbans ou les nattes, par exemple — aide sans nul doute à améliorer la représentation des minorités, mais la route est encore longue. La GRC a pris plusieurs initiatives : elle a établi une équipe spéciale de recrutement qui est elle-même un meilleur reflet de la mosaïque canadienne; et elle a décidé de recruter des autochtones à titre d'agents à part entière et non pas d'agents spéciaux, et de leur donner toute la formation dont ils ont

À ce chapitre, la Commission s'est buite à ce que nous considérons comme des remises en cause formalistes dans les dossiers relatifs à de potentiels immigrants. Il n'a pas été facile d'établir que la Commission était compétente pour représenter les personnes cherchant à partir aux des immigrants au Canada qui ne correspondaient pas tout à fait aux catégories établies ou qui avaient des difficultés à prouver leur bonne

confort. Canada, et non pas seulement ceux qui vivent dans la sécurité et le confort. canades, on ne le répètera jamais trop, concerne tous les habitants du humains à s'attaquer aux plus vulnérables d'entre eux. L'égalité des et que les Canadiens ne sont pas à l'abri de la propension qu'ont les difficultés économiques ont tendance à exacerber les préjugés raciaux immigrants d'ascendance européenne. N'oublions pas non plus que le fonctionnaires canadiens à un traitement qui ne serait pas imposé à des de pays non traditionnels peuvent être assujettis de la part des souvent que les futurs immigrants et même les visiteurs en provenance Les affaires dont est saisie la Commission indiquent encore trop n'ont pas la peau blanche.

proviennent pas d'un pays d'émigration traditionnel et que beaucoup pas différents, sauf que, pour être honnête, la plupart d'entre eux ne passé, quitte l'Europe pour recommencer leur vie sur ce riche territoire nouveaux Canadiens ne sont pas différents de ceux qui avaient, dans le recherche une vie meilleure dans des pays comme le nôtre. Ces parties moins favorisées de notre planète poussent les populations à Il l'a fait à un moment où les conditions qui prévalaient dans certaines les plateaux annuels de l'immigration pour les cinq prochaines années l'évolution des besoins socio-économiques, le gouvernement a haussé qui concernent l'immigration. En octobre dernier, reconnaissant d'autre part, foisonne de problèmes, dont les moindres ne sont pas ceux locale, d'une part, et la politique sociale et les droits de la personne, soutenue du public. La relation entre la démographie nationale et difficile d'imaginer un domaine ayant davantage besoin d'une attention collective multiculturelle sont deux choses différentes. Il est même reconnaître cette réalité et celui de remplir la promesse d'une devenir encore plus est un truisme de notre époque. Mais le fait de Que le Canada soit déjà une société pluraliste et qu'il soit appelé à le

IMMIGRATION

cherchons à atténuer. la liberté de parole, équivalendrait à favoriser les injustices que nous Autoriser la propagande haineuse délibérée, sous prétexte de protéger choses, l'expression suprême des règles d'équité en vigueur au Canada à l'encontre de nos objectifs. Notre Constitution est, entre autres effets, qu'en lui accordant une protection constitutionnelle, nous tirons controversées ou impopulaires, tant par ses intentions que par ses considéré, suffisamment facile à distinguer des autres idées

d'aberrantes exceptions qui font les manchettes. Mais nous péchions par excès d'indulgence en n'y voyant pas le reflet d'un malaise plus général et persistant, tout aussi présent chez nous qu'ailleurs.

La Commission reçoit régulièrement des plaintes de discrimination fondée sur la race, l'origine ou la religion. Nos constatations, comme celles d'autres organismes qui s'intéressent aux droits de la personne, indiquent que le racisme et le fanatisme se portent bien dans les milieux de travail publics et privés, dans les écoles et les commerces, dans les ministères, dans les banques et les sociétés de télévision, aussi bien que dans la rue et les arrière-boutiques. Dans une affaire que la Commission a instruite, un accent étranger a suffi à provoquer le renvoi d'un employé d'une société de télévision. Dans une autre, la race et la couleur de la peau du plaignant semblent avoir suffi à le faire radier d'une liste d'employés éventuels. Mais c'est l'image des Mohawks sans arme, à qui on a lancé des pierres, l'été dernier, qui a peut-être été le signe le plus inquiétant de la barbarie prête à surgir dans cette société qui se targue d'être civilisée.

Bien entendu, le tableau n'est pas entièrement noir. Après une importante résistance de la part du public, les turbans des Sikhs et les tresses des Indiens ont été acceptés dans la GRC, au même titre que les chapeaux de feutre et les coiffures en brosse, tandis que les kirpans sont de plus en plus considérés comme les simples accessoires religieux qu'ils sont pour de nombreux Canadiens sikhs. Les associations ethniques et leurs enjeux ne sont pas sans appui de la population majoritaire, tandis que les organismes et ministères du gouvernement fédéral, comme beaucoup d'autres établissements, font un effort pour sensibiliser leurs membres et « gérer la diversité ».

En décembre, la Cour suprême a, à notre satisfaction, affirmé certaines valeurs plus humaines. Elle répondait aux contestations judiciaires, au regard de la Charte, de plusieurs lois interdisant la propagande haineuse. Dans une affaire qui a opposé notre Commission à John Ross Taylor et au Western Guard Party, et dans d'autres dossiers sur des sujets analogues, la Cour a invoqué les obligations constitutionnelles et internationales du Canada de maintenir l'égalité et le pluralisme, ainsi que la nécessité de mettre fin aux dommages sociaux qui découlent de la propagande haineuse visant certains groupes culturels ou religieux. D'après la Cour, cette propagande « mine la dignité et la confiance en soi des membres des groupes visés et, de façon plus générale, envenime les relations entre divers groupes raciaux, culturels et religieux, entraînant une détérioration progressive de la tolérance et de l'ouverture d'esprit qui doivent être la marque d'une société multiculturelle... ».

Si réticents que nous soyons à plaider en faveur d'une restriction de la liberté de parole, et en tout respect de l'opinion minoritaire de la Cour et de celle d'autres personnes qui ont soutenu les mêmes vues dans la presse, nous sommes d'avis que la propagande haineuse est, tout bien

RACE, ORIGINE ET RELIGION

Parmi ceux qui se sont penchés sur la question, beaucoup, dont la Société royale du Canada, en sont venus à la conclusion qu'il ne saurait y avoir de programme concerté pour sauvegarder le bien-être des victimes du SIDA si l'orientation sexuelle n'est pas considérée comme un motif de distinction illicite. La Stratégie anti-SIDA souligne elle-même l'importance de vie pour ceux dont l'espérance de vie est réduite, et les conséquences fâcheuses de la discrimination sur des personnes qui souffrent déjà. Malgré tout, la Stratégie ne comporte aucune mesure visant à renforcer la protection des droits des nombreuses victimes du SIDA parmi la communauté homosexuelle.

Il ne faudrait pas croire cependant que la Commission ne peut pas venir en aide aux séropositifs. En novembre dernier, la Cour d'appel fédérale a établi très clairement que non seulement personne ne peut faire l'objet de discrimination en raison des craintes injustifiées de ses collègues de travail, mais aussi que l'employeur réel ne peut décaler sa responsabilité en invoquant un lien contractuel. La cause en question concernait une personne engagée comme cuisinier pour une équipe du Canadien Pacifique dans une zone rurale de la Saskatchewan. Lorsqu'on a su que cette personne était séropositive, le surveillant du CP en poste sur les lieux a laissé entendre qu'elle menaçait la santé des autres et risquait elle-même d'être attaquée. Craignant pour sa sécurité, le cuisinier a donc quitté son emploi. La cause dont était saisie la Cour fédérale a porté essentiellement sur des questions d'ordre technique, à savoir s'il existait un véritable lien employeur-employé entre le CP et le plaignant et si le service de pourvoyeurs qui avait retenu les services du plaignant à contrat par l'entremise du CP relevait de la compétence fédérale. Ces questions mises à part cependant, il s'agit d'une cause marquante, car elle confirme que le VIH ne peut se transmettre par simple contact et que la Commission peut venir en aide aux personnes victimes de discrimination parce qu'elles sont porteuses du virus du SIDA.

Certes, notre pays compte une vaste gamme d'organismes voués aux problèmes de race, d'origine et de religion mais, si l'on se fie aux propres statistiques de la Commission sur les plaintes qu'elle reçoit, aux consultations publiques menées dans plusieurs provinces et aux commentaires quotidiens des médias, il est évident que les Canadiens sont loin d'être à l'abri des attitudes xénophobes et que beaucoup de nos concitoyens sont persuadés qu'une période difficile s'annonce.

Pourquoi est-il si difficile d'extirper cette animosité ? Que penser, en 1990, de la profanation des cimetières et des lieux de culte ? Ou de la vente d'insignes et d'affiches conçues expressément pour susciter l'intolérance raciale ou religieuse ? Que dire des rassemblements de tenants de la suprématie blanche, qui nous ramènent aux beaux jours du Ku Klux Klan et aux mêmes vieilles sornettes ? Dans la mesure où ces incidents restent isolés, on peut toujours les considérer comme

détectée. Qu'ils soient généralisés ou effectués au hasard, les tests de dépistage constituent une intrusion inutile dans la vie privée des travailleurs et, au surplus, un moyen très peu adapté à l'objectif qu'ils visent manifestement, à savoir, éviter qu'une personne travaille avec des facultés affaiblies. Aussi certaines entreprises américaines optent-elles plutôt, maintenant, pour de simples tests de coordination afin d'identifier les employés qui pourraient être toxicomanes. Non seulement ces tests sont moins importants que les tests de dépistage, mais ils ont aussi le mérite de mesurer effectivement la capacité de la personne de faire son travail.

Le dépistage généralisé des drogues ne se confine plus désormais au secteur des transports. Ainsi, en octobre, la Banque Toronto-Dominion a annoncé son intention de soumettre ses nouveaux employés à des tests de dépistage. Bien que cette mesure vise davantage à réduire qu'à punir, elle a soulevé un tollé de la part de l'Association canadienne des libertés civiles, qui a manifesté le désir de porter plainte auprès de la Commission. Il est trop tôt pour se prononcer sur le résultat de cette démarche, ou sur la question de savoir si le programme de la Banque est discriminatoire au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous persistons malgré tout, comme le corps médical et les spécialistes juridiques, à croire qu'aucune politique sociale, si valable soit-elle, ne saurait justifier un programme généralisé de dépistage des drogues.

SIDA

Le SIDA continue de se propager. Pourtant, les craintes parfois déplacées que nous évoquions dans notre dernier rapport annuel semblent, par moment, avoir cédé la place à une certaine léthargie de la part du public. Nous ne savons trop laquelle de ces réactions représente le plus grand danger. Ni la crainte excessive du public ni une politique d'autruche ne contribuera à solutionner le problème. Rien ne saurait remplacer un solide travail de sensibilisation, aussi bien lorsqu'il s'agit d'aider les Canadiens à comprendre la nature et l'étendue de la maladie, que de soustraire ses victimes à des actes punitifs ou mal intentionnés.

Dans ce contexte, la Stratégie nationale sur le SIDA, annoncée en juin dernier, n'a pas, selon nous, été aussi convaincante qu'elle aurait pu l'être en tant qu'outil concret de sensibilisation du public au niveau voulu. Ainsi, on ne peut manquer de s'inquiéter devant le fait que le gouvernement n'a toujours pas donné suite à la promesse faite depuis longtemps déjà d'inclure l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Bien que la communauté homosexuelle ne soit évidemment pas l'unique proie du SIDA, elle figure parmi les groupes qui sont les plus à risque. Le public établit néanmoins un lien direct entre ces deux faits, ce qui mène à une attitude discriminatoire des plus cruelles.

La Commission reconnaît que l'employeur a le droit de fixer des normes professionnelles très strictes, particulièrement à l'endroit des employés qui exercent des fonctions mettant en danger leur sécurité ou celle d'autrui. Nous convenons également qu'il peut être nécessaire et raisonnable de soumettre des postulants à un test de dépistage avant de les engager lorsqu'il n'existe aucune façon plus appropriée d'assurer la sécurité du public, et que la décision est essentiellement d'ordre médical. Un résultat positif ne constitue pas une preuve d'incapacité ou de dépendance à l'égard de la drogue. Il démontre uniquement que la personne qui a subi le test a consommé récemment la substance

recommandations. série de mesures législatives en étroit rapport avec ces suite, le gouvernement a annoncé qu'il envisageait d'appliquer un programme restreint de dépistage dans le secteur du transport. Par la Comité s'est rendu à ses arguments, mais a finalement recommandé un des drogues et présenter un rapport à ce sujet. De manière générale, le comité parlementaire convoqué pour examiner la stratégie de dépistage choisis au hasard. La Commission a réaffirmé sa position devant un comportements auraient été observés, ainsi qu'à différents moments annuels, à la suite de tout accident ou quasi-accident, lorsque certains tests de dépistage au moment de la présélection et des visites médicales l'industrie du transport. Le plan en question prévoyait l'imposition de la mise en place d'un vaste programme de dépistage des drogues dans En mai, le gouvernement a annoncé un plan d'action qui aurait entraîné

bénéficie de la protection des lois sur les droits de la personne. défavorablement du fait qu'on le croit associé à un groupe protégé également sur la jurisprudence, selon laquelle quiconque est traité dépendance présente ou passée à l'égard de la drogue. Elle se fonde *les droits de la personne*, qui interdit toute discrimination fondée sur la des drogues, invoquant pour justifier sa position la *Loi canadienne sur* La Commission s'est toujours opposée à la généralisation du dépistage

DÉPISTAGE DES DROGUES

parce qu'elles n'ont pas certaines capacités. les exclusions pas de nos vies davantage par crainte et par ignorance que une déficience intellectuelle et que nous nous demandions si nous ne notre comportement et nos présomptions à l'égard des personnes ayant *liberté*. En attendant, il serait bon que nous examinions de plus près les gens dans des ateliers protégés est contraire à la *Charte des droits et* modalités de partage des frais du gouvernement fédéral pour maintenir personnes handicapées envisage de déclarer que l'utilisation des capacité de ces dernières. Le Conseil canadien des droits des déficience intellectuelle, et la façon arbitraire dont on détermine la pourraient faciliter l'exercice du droit de vote aux personnes ayant une recenseurs et des directeurs du scrutin, l'absence de documents qui ces problèmes, y compris le manque de formation adéquate des

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Le meilleur espoir d'améliorer l'intégration économique des personnes handicapées réside dans la recherche de l'équité en matière d'emploi. Après trois ans, toutefois, les résultats ne sont pas très reluisants. La représentation des personnes handicapées dans la sphère de compétence fédérale s'est accrue de moins de 1 p. 100 et, dans la fonction publique, la situation est pire encore. Le Conseil du Trésor a lancé un programme d'action près de trois ans avant l'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Aussi est-ce plutôt du côté des ministères qu'on devrait pouvoir constater des résultats tangibles. Pourtant, ceux-ci font encore plus piètre figure que le secteur privé, affichant une hausse de 0,1 p. 100 seulement, comparativement à 0,6 p. 100 pour ce dernier.

Et encore, ces petites augmentations peuvent-elles soulever des doutes. Certains employeurs semblent avoir « amélioré » leur processus d'auto-identification. Il est à craindre que, pour se donner meilleure image, certaines entreprises comptent les personnes qui ont de légères difficultés ne limitant en rien leurs perspectives d'emploi, ce qui aurait pour effet de gonfler artificiellement les statistiques. Ce qui est évident, c'est que certains organismes ne se conforment pas aux lignes directrices de la Commission de l'emploi et de l'immigration quant aux modalités d'auto-identification des personnes handicapées. Certains groupes de personnes handicapées sont si inquiets qu'ils ont demandé à la Cour fédérale d'ordonner à la CEIC de faire exécuter son règlement. Quelle que soit la décision de la Cour, il reste que les entreprises devraient assurément être évaluées en fonction de leurs gains véritables sur le plan de l'emploi, et non pas sur la foi de prestidigitations statistiques.

DÉFICIENCE MENTALE

Les personnes ayant une déficience intellectuelle ont eu beaucoup de mal à nous convaincre qu'elles sont humaines avant d'être handicapées. C'est pourquoi, le droit à l'intégration sociale ne leur est toujours pas acquis. Ainsi, nous leur refusons la possibilité de témoigner devant un tribunal sous prétexte qu'elles sont incapables de comprendre la signification du serment; de même, nous continuons de les employer dans des ateliers spéciaux et leur versons une rémunération inférieure au salaire minimum en qualifiant leur travail de thérapeutique.

Jusqu'à tout récemment, les personnes ayant une déficience intellectuelle étaient même privées du droit de vote. Bien que les tribunaux aient aboli cette restriction en 1989, des problèmes pratiques demeurent. Dans notre mémoire à la Commission royale d'enquête sur la réforme électorale, nous avons présenté une réflexion sur certains de

ainsi que des échéances pour leur mise en application. En raison de son approche concrète et systématique, cette loi est perçue par plusieurs groupements de personnes handicapées comme un exemple suivre par le Canada.

Ainsi, la Coalition des organisations provinciales des personnes handicapées et le Conseil canadien des droits des personnes handicapées préconisent l'adoption d'une loi omnibus qui aurait entre autres pour effet de modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en conférant un caractère obligatoire aux adaptations raisonnables, d'incorporer dans la *Loi sur la radiodiffusion* une disposition faisant du sous-titrage une condition d'obtention d'une licence, de faire en sorte qu'en vertu de la *Loi sur les élections*, tous les bureaux de scrutin soient pleinement accessibles et de mettre à jour la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour que les personnes handicapées bénéficient d'un crédit d'impôt remboursable. Ces recommandations ne sont ni nouvelles ni particulièrement controversées. L'idée d'élaborer un ensemble de réformes profondes mérite d'être exploitée ne serait-ce que parce qu'elle susciterait un débat public sur la nécessité de faire des personnes handicapées des membres à part entière de la société et qu'elle permettrait de préciser les nombreuses interventions, législatives et autres, qui s'imposent dans cette optique.

Une modification est toutefois généralement reconnue comme essentielle si l'on veut confier à la législation fédérale la force de trappe nécessaire, et c'est l'incorporation dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de l'obligation de tenir compte des besoins spécifiques. Dans un récent arrêt, la Cour suprême semble justifier dans une certaine mesure une interprétation de la Loi qui traiterait ce sens. Ainsi, s'exprimant au nom de la majorité, la juge Wilson écrit, dans la décision concernant l'affaire de la *Commission des droits de la personne de l'Alberta c. Central Alberta Dairy Pool* : « lorsqu'une règle a un effet préjudiciable, il convient de confirmer la validité de cette règle dans son application générale et de se demander si l'employeur aurait pu composer avec l'emploi lésé sans subir de contrainte excessive ».

Cette déclaration ne règle cependant pas le problème. Toujours selon l'opinion de la majorité, la nécessité de déterminer si une personne est capable d'accomplir une tâche donnée et de faire des efforts raisonnables pour tenir compte de ses besoins existe uniquement lorsque la discrimination découle de l'effet préjudiciable d'une règle non discriminatoire. Dans les autres cas, lorsqu'un groupe donné de personnes est traité différemment en raison d'une exigence professionnelle raisonnablement nécessaire, l'obligation de tenir compte des besoins de chacun ne semble pas s'appliquer. C'est pourquoi nous persistons à croire que la Loi doit être modifiée.

On progresse à pas de tortue, mais on avait à la fin de l'année enregistré quelques signes d'amélioration. En octobre, l'Office national des transports du Canada a entrepris une enquête pour déterminer si les politiques de nos transporteurs aériens faisaient obstacle à la mobilité des personnes handicapées. Un mois après, il déposait un règlement qui permettra à l'accompagnateur d'une personne handicapée de voyager gratuitement, et aux personnes handicapées qui ont besoin d'un siège additionnel, de l'obtenir sans payer de supplément. Ce sont là d'heureuses initiatives qui, nous l'espérons, seront suivies de beaucoup d'autres.

INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

L'an dernier, nous avons signalé certaines des difficultés auxquelles se heurtent les personnes handicapées lorsqu'elles veulent prendre leur place sur le marché du travail, puis lorsqu'elles y parviennent. Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a passé la question au peigne fin en 1990 et a déposé en juin dernier, à la Chambre des communes, un rapport spécial intitulé : *S'entendre pour agir*. Il y mentionne les nombreux rapports soumis au Parlement qui pressent le gouvernement d'agir dans ce dossier et, notamment, *Obstacles* (1981), *Égalité pour tous* (1985) et *Relevons le défi* (1988). Lors des audiences tenues par le Comité, le fait que bien des problèmes persistent en dépit des recommandations du Parlement et des promesses officielles est souvent revenu sur le tapis. Dans ce tout dernier rapport, le Comité exige donc un mécanisme plus efficace pour surveiller, appuyer et coordonner les efforts entrepris au nom des personnes handicapées; un examen détaillé et une réforme approfondie de la loi et des règlements, ainsi qu'une vérification dans cette perspective du programme d'équité en matière d'emploi de la fonction publique.

Ces mesures, la Commission serait disposée à les appuyer. Malheureusement, la réponse du gouvernement au rapport n'a rien d'encourageant. Des fleurs de rhétorique telles que : « le gouvernement du Canada réaffirme sa responsabilité en tant que chef de file pour aider les personnes handicapées » semblent cacher bien peu d'engagements concrets. Dans un geste sans précédent, le Comité a publié une déclaration dans laquelle il affirme que « les engagements extrêmement vagues pris en réponse à ses recommandations équivalaient à maintenir et à promouvoir le statu quo ». Il a également exhorté le gouvernement à examiner à nouveau ses recommandations et à lui fournir des réponses claires, complètes et tangibles.

Les décideurs doivent comprendre que les efforts visant à assurer l'égalité des personnes handicapées doivent être menés sur plus d'un front. Ainsi, l'*Americans with Disabilities Act* de 1990 marque un important progrès en fixant des normes d'égalité de traitement dans des domaines aussi variés que l'éducation, le transport et les lieux publics,

Se déplacer est une source perpétuelle de soucis pour les personnes handicapées. À ce chapitre, les organismes publics et parapublics ont à nouveau plus ou moins donné satisfaction. C'est ce que nous avons tenté de démontrer dans un exposé présenté, en novembre, à la Commission royale d'enquête sur un système national de transport de passagers. Certaines questions, en particulier le droit du passager handicapé de décider s'il a besoin d'être accompagné et, s'il y a lieu, le droit de payer un seul billet pour lui-même et son accompagnateur, le droit à l'égalité d'accès ainsi que de déterminer quels risques personnels inévitables il assumera, sont désormais tenues pour les pierres d'assise de l'accessibilité.

TOUT LE MONDE À BORD ?

En ce qui concerne la disponibilité des documents officiels sur des supports de substitution, nous avons été extrêmement déçus de découvrir que bien peu de ministères avaient même songé à la question. Compte tenu que quatre seulement des quarante-huit ministères sur lesquels a porté notre enquête avaient une politique à ce sujet et que douze seulement prévoyaient dans leurs plans annuels la possibilité de produire des publications adaptées, il n'est pas étonnant d'apprendre que vingt ministères seulement en aient jamais produit une seule. Pareil résultat est bien peu édifiant, surtout que le Conseil du Trésor avait enjoint tous les ministères, en 1982, de réserver un pourcentage fixe de leur budget de publicité et d'information à la publication d'ouvrages et de brochures sur support de substitution. Cette directive a été citée en 1982, 1983 et 1987 comme preuve que le gouvernement avait pleinement donné suite à la recommandation formulée en 1981 par un comité parlementaire spécial sur les obstacles à l'égalité des personnes handicapées au Canada.

85 p. 100 des appels faits auprès des ministères fédéraux ne recevaient aucune réponse. Ce résultat a poussé le Conseil du Trésor à rappeler aux ministères de maintenir les ATMÉ en bon état, de fournir à leur personnel la formation nécessaire pour les utiliser et de faire savoir qu'ils avaient ces appareils. On aurait pu croire que cette initiative améliorerait sensiblement la situation, mais cela n'a pas été tout à fait le cas. Certes, on a constaté des progrès : 30 p. 100 des appels effectués au moyen d'un ATMÉ ont reçu une réponse rapide, alors que dans les autres 20 p. 100 des cas, l'interlocuteur a dû faire au moins deux tentatives avant qu'on lui réponde. Il reste que dans une proportion inacceptable de cas, il n'y avait aucun préposé pour répondre aux appels, quand les appareils n'étaient pas carrément hors d'usage. On s'est également rendu compte, à quelques reprises, que l'employé chargé de recevoir les appels n'était pas très au courant du fonctionnement des ATMÉ. Il faudra donc bien plus qu'un rappel du Conseil du Trésor pour que les ministères se dotent de l'équipement voulu et apprennent à l'utiliser.

destinée à fournir aux ministères des points de repère pour corriger leurs lacunes, a démontré combien on avait tort de croire qu'il suffisait d'adopter une politique pour qu'elle soit forcément appliquée.

Cette constatation s'applique tout autant, sinon plus, aux bureaux de la Commission canadienne des droits de la personne. En effet, force nous a été de reconnaître que nous n'avions guère prêché par l'exemple. Et si, à l'instar des autres organismes visés, nous avons pu alléguer que la responsabilité de tout ce qui touche la location incombait au ministre des Travaux publics, il reste que dans la pratique, et aux yeux du public, nous étions largement coupables. Nous avons donc réagi promptement en faisant en sorte de conformer le plus rapidement possible nos bureaux aux nouvelles normes. Dans les cas où cela s'avèrera impossible, nous emménagerons dans des locaux plus convenables. Bien sûr, cela ne pourra se faire du jour au lendemain, mais nous avons élaboré un plan pour mener cette tâche à bon terme. Les autres organismes en cause sont en train d'adopter des plans semblables.

Le Conseil du Trésor a adopté, pour sa part, une nouvelle politique d'accessibilité selon laquelle les ministères seront tenus d'indiquer les mesures qu'ils comptent prendre au cours des cinq prochaines années pour rendre leurs installations accessibles au public handicapé. Le fait que le ministre des Travaux publics ait réussi, à cette fin, à obtenir de nouveaux crédits est également très encourageant. Nous avons l'impression que, dorénavant, les gestionnaires accorderont plus d'importance à cette question, ce qui en soit représente un progrès de taille. La Commission verra à ce que ces bonnes dispositions donnent des résultats concrets.

Même si nous persistons à croire que dans ce domaine, la coopération est préférable à l'affrontement, il doit être clair qu'adapter des immeubles pour les rendre accessibles aux personnes handicapées n'est pas un geste charitable de la part des autorités, mais une obligation légale visant le retrait des obstacles systémiques. Cela nécessite donc une action concertée et suivie de la part du gouvernement. Notre intervention ne se limite pas non plus à l'examen de quelques immeubles fédéraux; la deuxième étape de notre programme d'accessibilité est en marche et englobera une cinquantaine de banques et de bureaux de poste.

En 1990, nous avons également cherché à déterminer l'accessibilité des services téléphoniques publics pour les personnes sourdes ou malentendantes, ainsi que de l'information présentée sous une forme adaptée pour les personnes aveugles ou malvoyantes. Nous avons commencé par vérifier si les ministères et organismes fédéraux disposaient d'appareils de télécommunication pour les malentendants (ATME) et si, le cas échéant, ces appareils étaient en état de fonctionner. Une étude similaire, menée en 1988 par le Conseil canadien de coordination de la déficience auditive, avait révélé que

La situation donne, malgré tout, certains signes d'amélioration. Ainsi, le ministère du Revenu a accepté de produire en braille et sur supports de substitution les renseignements concernant la fiscalité. La Commission de l'emploi et de l'immigration a institué un certain nombre de programmes pour aider les personnes handicapées à trouver du travail. Le CRTC a octroyé une licence à un nouveau service national de lecture radiophonique. Enfin, dans le cadre d'un projet pilote d'un an, l'Association du transport aérien du Canada a accepté de fournir des cartes de sécurité en braille et en gros caractères à ses passagers aveugles ou malvoyants. Ces initiatives et d'autres témoignent d'une volonté d'assurer concrètement l'égalité des chances des personnes handicapées et permettent à ces dernières d'entrevoir des perspectives plus encourageantes encore. Cependant, les personnes handicapées sont encore bien loin d'avoir gagné la bataille.

ACCESSIBILITÉ

L'an dernier, nous avons signalé notre intention de vérifier dans quelle mesure certains ministères fédéraux répondaient aux besoins de leur clientèle handicapée en examinant une partie de leurs installations. Notre enquête a porté sur les bureaux régionaux de la Commission de la fonction publique, les centres d'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration, les bureaux des pensions de Santé et Bien-être social Canada et les centres d'information de Revenu Canada (Impôt), en raison de leurs fréquents contacts avec le public. Nous avons même englobé nos propres bureaux régionaux pour que les critiques eux-mêmes n'échappent pas à l'examen.

Le but de l'enquête était de vérifier la conformité de ces organismes avec les plus récentes normes d'accessibilité, lesquelles fournissent une multitude d'indications en ce qui concerne les mesures à prendre pour répondre aux besoins de tous les groupes de personnes handicapées. Dans ses nouvelles normes, l'Association canadienne de normalisation déborde largement les questions de rampes et de portes, si importantes soient-elles, pour englober aussi tous les points d'intérêt pour les personnes aveugles, malvoyantes, sourdes ou malentendantes. Bref, ces normes constituent un indicateur acceptable et ponctuel de l'égalité d'accès des personnes handicapées.

Puisque ces nouvelles normes n'étaient pas encore officiellement en vigueur lorsque nous avons contrôlé les trente-deux bureaux choisis, nous ne nous attendions guère à ce qu'elles soient pleinement respectées. Toutefois, quel ne fut pas notre étonnement lorsque nous avons constaté que, dans bien des cas, même les normes de Travaux publics Canada, en vigueur depuis 1985, n'étaient pas non plus appliquées. À bien des endroits, par exemple, les salles de toilette ne pouvaient être utilisées par les personnes en fauteuil roulant ou encore, les corridors étaient obstrués et présentaient des risques pour la sécurité des personnes aveugles ou malvoyantes. Cette petite enquête, qui était

faibles dans le domaine de l'équité en matière d'emploi. En 1989, 1,8 p. 100 des employés de la fonction publique fédérale appartenaient à ce groupe — soit un progrès de 0,1 p. 100 sur 1988 — et beaucoup d'entre eux étaient cantonnés aux échelons moyens et inférieurs du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Dans les sociétés visées par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la représentation des autochtones est encore plus faible : 0,79 p. 100 en 1989, contre 0,71 p. 100 l'année précédente, avec un taux de disponibilité de 2,1 p. 100.

Dans le réseau judiciaire, dans le monde de l'éducation, aux échelons supérieurs de la fonction publique et des entreprises, les autochtones sont pratiquement absents. Pour rectifier cette situation, il faudra agir de façon plus soutenue et plus précise si nous souhaitons que le visage du Canada dans ces secteurs primordiaux reflète plus honnêtement notre patrimoine.

En 1990, la Commission a adopté une politique concernant l'emploi des autochtones qui reconnaît aux conseils de bande et aux entreprises autochtones le pouvoir d'embaucher et d'accorder de l'avancement aux autochtones à titre préférentiel. Cette politique se fonde sur la constatation du désavantage socio-économique auquel doivent faire face les Canadiens autochtones, ainsi que sur leur statut politique et constitutionnel particulier.

Selon la Commission, à tout prendre, le problème le plus grave que les Canadiens aient à résoudre en matière de droits de la personne est celui des populations autochtones. Aussi en avons-nous fait l'une des priorités majeures de nos activités quotidiennes et avons-nous essayé de renforcer nos relations avec ces communautés. C'est pourquoi les commissaires ont comparu devant les organismes d'enquête publique et participé à diverses réunions sur la politique relative aux autochtones, l'autonomie politique et les relations avec la police. Dans tout cela, notre objectif est d'attirer l'attention du public sur les moyens de progresser : reconnaître les torts passés tout en envisageant un avenir plus productif; accélérer l'application des correctifs immédiats; et reconsidérer la méthode de règlement des préoccupations autochtones, de façon à créer un cadre de collaboration fondé sur l'égalité.

Notre Constitution et nos lois garantissent aux personnes handicapées le droit d'être traitées comme tout le monde. Ce n'est donc pas un privilège que nous leur accordons. Pourtant, dans la pratique, il est parfois difficile de convaincre le grand public, surtout ceux qui sont en mesure de faire bouger les choses, que les personnes handicapées devraient bénéficier des mêmes possibilités que le reste des Canadiens. Trop souvent, lorsqu'on demande des améliorations, on passe pour quéter des faveurs, et si l'on consent à faire des concessions, c'est par charité plutôt que par respect des droits de la personne.

loi désuète que l'on a pu réaliser des progrès en vue d'une plus grande autonomie. L'initiative la plus récente du gouvernement de refondre entièrement cette Loi, en consultation avec les collectivités indiennes, se fait attendre depuis longtemps. La Commission reconnaît en même temps qu'il s'avérerait nécessaire d'adopter des dispositions provisoires visant à protéger les communautés qui hésiteraient à troquer un régime connu contre un système qui leur est étranger.

Le ministère des Affaires indiennes fait partie de toute cette panoplie de mesures dépassées découlant de la Loi. Il ne s'agit pas ici d'attaquer la fonction publique : les fonctionnaires du ministère accomplissent dûment leurs fonctions, nul n'en doute. Cependant, le Ministère a, depuis sa création, été condamné à adopter une attitude condescendante qui, aux yeux de nombreuses communautés du moins, l'empêche souvent dans les faits d'agir de concert avec les autochtones. Au lieu de cela, loin d'être un fer de lance, il joue le rôle ingrat de tampon politique et de bouc émissaire. En novembre dernier, la Commission a lancé un appel public pour que la Loi et le ministère soient remplacés par un nouveau texte législatif et un organisme profondément remanié qui serait chargé des relations entre le gouvernement et les autochtones. Nous avons également recommandé que la réalisation de l'autonomie effective des autochtones soit recherchée en priorité. Bien entendu, cela ne se fera pas en un clin d'œil, mais d'après toutes les indications, il ne peut en être autrement. Dénier aux autochtones le droit à l'autonomie n'est pas conforme aux obligations que nous avons contractées en matière de droits de la

Déjà, par le passé, la Commission s'était dite d'avis qu'une

commission royale pourrait jouer un rôle utile dans la définition des conditions de la nouvelle relation entre le Canada et les populations autochtones, notamment en ce qui concerne les revendications territoriales et l'autonomie. Nous saisissons l'occasion pour renouveler cette proposition. Une telle commission ne serait ni un moyen de gagner du temps ni d'offrir des solutions toutes faites aux nombreux problèmes à résoudre. Elle aurait pour but, toutefois, de sensibiliser les Canadiens aux difficultés, quant à leur portée et à leur complexité, et de servir de fondement concret pour toutes les parties concernées. Après tout, le gouvernement n'a-t-il pas justement offert une commission d'enquête de ce genre aux dirigeants autochtones pendant les négociations sur l'accord du lac Meech, l'été dernier ? Rien ne permet de croire que la situation se soit, depuis lors, tellement améliorée que cette mesure ne soit plus justifiée.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Parmi tous les groupes défavorisés ayant fait l'objet d'un contrôle, les autochtones comptent parmi ceux qui ont accompli les progrès les plus

réside dans la règle voulant que les revendicateurs « renoncent à leurs revendications et cèdent leurs droits, titres et intérêts » en retour des droits et avantages que leur procurent les nouvelles ententes. Il est difficile de trouver le point d'équilibre entre le désir compréhensible des revendicateurs de préserver des droits qu'ils considèrent comme fondamentaux, d'une part, et le souhait du gouvernement de définir clairement et définitivement le statut des terres visées par les revendications, d'autre part. On peut déjà citer au moins un cas qui, il y a quelques mois encore, paraissait presque réglé et qui semble aujourd'hui avoir achoppé exactement pour cette raison. Du côté des revendications amenées par une violation présumée de certaines obligations découlant de traités — ce sont les « revendications particulières » — l'arrêté des affaires en suspens est fort inquietant. L'un des points faibles du mécanisme provient de ce que le gouvernement est à la fois juge et partie. On nous affirme toutefois qu'une nouvelle série de consultations est en cours avec les dirigeants autochtones. Nous espérons qu'il en résultera un processus plus acceptable.

Étant donné le caractère durable des droits autochtones, reconnu en mai dernier par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sparrow*, il convient d'adopter une attitude plus sensible et plus souple qui prenne en compte la relation qu'entretiennent les autochtones avec la terre et qui, dans le même temps, prévienne une façon claire et pratique de régler la cohabitation entre Canadiens autochtones et non autochtones. Ce n'est pas une mince tâche, mais nous pouvons au moins affirmer que, maintenant, les deux groupes semblent souhaiter ardemment s'appuyer sur des assises légales fermes.

Malheureusement, la pierre angulaire d'une bonne partie des relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens demeure l'anachronique *Loi sur les Indiens*. Promulguée pour la première fois en 1876, elle nous reporte en arrière, à une époque où la condescendance de l'État à l'égard des populations colonisées était courante. Le texte de la Loi règle pratiquement tous les aspects de la vie communautaire et individuelle dans les six cents réserves canadiennes, qu'il s'agisse de testament et d'héritage ou de la gestion des terres et des fonds appartenant aux bandes.

L'élément le plus inquietant de cette Loi est peut-être le pouvoir exagéré qu'elle accorde au ministre des Affaires indiennes et du Nord. Tout au long du texte, on retrouve l'expression « le ministre peut », alors qu'on n'y rencontre pratiquement aucune mention de ce que les personnes et les collectivités sont autorisées à faire pour gérer leurs propres affaires. Même les conseils de bande qui, dans la pratique, administreront de plus en plus les affaires des collectivités indiennes sont encore juridiquement, dans une mesure étonnante, les créatures du ministre des Affaires indiennes. Non seulement ce dernier a le pouvoir d'annuler les règlements adoptés par les conseils, mais il le fait régulièrement. D'ailleurs, c'est en éliminant les obstacles créés par une

La Commission ne doute nullement que les réformes de la politique touchant les autochtones, qui ont été récemment amorcées ou annoncées par le gouvernement, découlent d'une volonté de relever le défi de la redéfinition de notre relation avec les autochtones. Ces changements doivent toutefois marquer le début d'une évolution fondamentale des structures. Le mécanisme de règlement des revendications territoriales globales — celles qui concernent des droits historiques jamais cédés — est un exemple de ce qui nous attend. On reconnaît généralement que les actuelles négociations sont tellement compliquées que, même avec la meilleure volonté du monde, il est difficile d'entrevoir une résolution des revendications non réglées avant plusieurs décennies.

Ici encore, l'une des principales difficultés provient de ce que le gouvernement édicte les règles du jeu et régit le contexte des négociations, tout à la fois. Ayant fait preuve d'une équité douteuse à l'égard des autochtones par le passé, il revient maintenant aux Canadiens de veiller avec une attention particulière à ce que leurs concitoyens autochtones soient sur un pied d'égalité dans les négociations actuelles. L'une des principales pierres d'achoppement

UN NOUVEL ENGAGEMENT

époque où le gouvernement des Blancs se croyait « en mesure de juger » ce qui était bon pour les autochtones et où les décisions se prenaient généralement selon ce principe. Nous sommes tous, on le comprend, réticents à faire pénitence pour les péchés commis jadis, mais nous ne devons guère hésiter à reconnaître avec plus de grâce les dettes que nous avons envers nos populations autochtones et, plus précisément, le rôle que jouent les Inuit dans l'affirmation de la présence du Canada dans l'Arctique.

Un autre exemple encore a été porté à notre attention par des dirigeants autochtones. Il s'agit des milliers de jeunes autochtones qui, pendant plusieurs décennies, ont été obligés de faire leurs études en internat. Il ne fait guère de doute que ce programme visait délibérément l'assimilation, et, pour beaucoup, il en est résulté un conflit avec leurs propres traditions culturelles qui a laissé des traces profondes chez eux. Avec le recul, il est facile de mesurer à quel point étaient erronées les hypothèses bien intentionnées de l'époque et dans quelle mesure elles traduisaient un certain paternalisme racial, selon lequel les autochtones n'étaient que des acteurs secondaires dans le scénario de l'homme blanc. Au moment de réparer de tels torts, il faut, d'après nous, prendre au moins trois mesures essentielles : qu'il soit reconnu publiquement, pour l'histoire, que ces actes ont été commis, que les programmes d'éducation actuels soulignent la nécessité de rétablir et de revitaliser les langues et la culture autochtones et qu'un effort délibéré et constructif soit fait pour asséoir nos relations futures sur une base entièrement différente.

leurs parents biologiques incapables de s'occuper d'eux. Malgré toutes les bonnes intentions, cette façon d'agir trahit une conception autoritaire de la relation entre les gouvernements et les autochtones. Elle a eu des retombées sociales et culturelles qu'il sera impossible d'effacer complètement. La Commission essaie d'appuyer les efforts déployés par l'Assemblée des chefs du Manitoba pour établir un système en vertu duquel les adoptés d'origine autochtone seraient identifiés et réunis avec leurs familles biologiques ou réintégrés dans des communautés autochtones, si toutes les parties y consentaient. Il pourrait être nécessaire d'atténuer l'actuelle obligation au secret, et une prise de position plus ferme de la part du gouvernement fédéral ne ferait pas de mal.

Des questions analogues se posent à propos des perturbations causées par les vols militaires à basse altitude au-dessus de certaines parties du Labrador qui sont utilisées par les Innu et d'autres groupes autochtones. Les effets environnementaux et culturels de ces vols ont fait l'objet plus tôt cette année d'une décision de la juge Barbara Reed de la Cour fédérale. La question de savoir si le ministère de la Défense nationale avait effectué des études pertinentes a également été soulevée. On se penche aussi sur le problème beaucoup plus vaste du chevauchement des revendications territoriales relatives à une zone encore plus étendue dans le nord du Québec et du Labrador que celle qui est directement touchée par ces vols. Dans les circonstances, les calculs visant à déterminer si les conséquences humaines et environnementales de ces vols sont ou pourraient être compensées par des avantages économiques consentis à la région et à ses habitants sont inévitablement faussés par les effets de la position que le gouvernement du Canada avait prise il y a quelques années, selon laquelle il s'arrogeait le droit de décider de ce qu'il fallait ou ne fallait pas faire dans une région que les autochtones estimaient être leur propre territoire.

Le Comité permanent des affaires autochtones a recommandé en juin dernier que les Inuit qui avaient été déplacés vers le Nord, au cours des années 50, à partir de l'endroit qui s'appelle aujourd'hui Inukjuak (Québec), pour être réinstallés à Grise Fiord et à Resolute Bay (Territoires du Nord-Ouest), soient dédommages des difficultés subies à cette occasion et que leur contribution à la souveraineté du Canada dans le Grand Nord soit reconnue. Ces recommandations ont été rejetées par le gouvernement pour le motif que ce déplacement visait avant tout l'avantage des familles en question et non pas l'affirmation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique.

Etant donné le temps écoulé et les opinions radicalement opposées sur ce qui s'est passé, il ne sera peut-être jamais possible de départager les torts dans cette affaire, mais d'après nos rencontres avec les dirigeants Inuit et les personnes qui ont subi le déplacement, il nous semble évident que la souffrance a été réelle. Cet incident appartient à une

Dernière ces doléances générales, conceptuelles et sociales se trouvent un certain nombre de cas précis, dans lesquels un ou plusieurs groupes autochtones estiment avoir subi, aux mains des autorités blanches, un traitement manifestement paternaliste, sinon nettement raciste, un traitement qui sous-entendait des préjugés sur la dignité humaine de ces personnes et sur leur droit de prendre leur propre destinée en main. Plusieurs questions de ce genre ont été soumises à la Commission en 1990, et il vaut peut-être la peine de les examiner attentivement.

Depuis les années 50 jusqu'au début des années 70, un nombre assez élevé d'enfants autochtones ont été cédés en adoption à des parents non autochtones, au Canada et ailleurs, essentiellement parce que les autorités non autochtones, fédérales comme provinciales, avaient jugé alarmante.

Malgré des progrès récents, la situation dans les réserves, aux chapitres de la santé, de l'emploi et de l'éducation, est en contradiction flagrante avec le prétendu engagement du Canada à l'égard de l'égalité et de la justice. Quant aux autochtones vivant hors réserve, leur situation n'est guère meilleure. La discrimination les guette dans toutes les sphères de la vie. De plus, ils se retrouvent souvent dans des ghettos urbains où règne une pauvreté presque endémique. Les témoignages déposés devant un groupe de travail albertain chargé d'examiner la façon dont l'appareil judiciaire traitait les Indiens et les Métis dans cette province ont confirmé ce que beaucoup soupçonnaient déjà depuis longtemps : il était, et il est toujours, courant que les autochtones soient traités injustement par les tribunaux, la police et dans les prisons. D'après les témoignages recueillis lors d'enquêtes analogues en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Ontario, les injustices commises par les autorités policières à l'égard des autochtones du Canada sont répandues de façon alarmante.

CITOYENS À PART ENTIERE

En 1990, preuve a encore une fois été faite que ces questions constitutionnelles et juridiques débordent largement le débat théorique. Non seulement les conditions de vie déplorables qui règnent dans de nombreuses réserves canadiennes ont reçu une attention accrue dans les médias, mais elles nous ont valu une certaine notoriété à l'étranger. Notre « tiers monde » — c'est ainsi que les villages autochtones sont parfois désignés — est un rappel du prix que nos concitoyens autochtones continuent de payer, à cause de notre manque chronique d'imagination et de nos politiques qui, pendant des générations, ont encouragé la dépendance économique plutôt que l'autonomie et l'autosuffisance.

ont jusqu'à présent empêché la tenue de discussions fructueuses sur l'incorporation de ce droit. Pour beaucoup de communautés, l'autonomie véritable ne se réalisera pas tant que cet obstacle essentiellement politique n'aura pas été éliminé.

Il faut résister à la tentation de faire des maintenant l'histoire de ce qui s'est passé à Oka l'éché dernier. Au moment de mettre sous presse, aucune enquête officielle n'était encore terminée, et il existe plusieurs versions contradictoires des événements. De toute façon, le public a certainement gardé la forte impression, fondée ou non, que la crise avait été la manifestation extrême d'une relation de plus en plus dégradée, mais qui, au fond, n'avait jamais été ce qu'elle aurait dû être en réalité. En revanche, s'il se peut qu'un affrontement aussi tendu et violent ait un effet positif, ce serait que l'attention accordée aux affaires autochtones a probablement aidé les Canadiens à saisir l'importance du problème.

Une autre tentation à laquelle il faut résister est celle de prescrire des remèdes simplistes aux multiples maux des autochtones. Par exemple, attribuer à un simple manque du gouvernement l'absence de solution aux problèmes des revendications et de l'autonomie serait manifestement injuste. Les groupes autochtones du Canada sont extrêmement divers, et leurs aspirations ne sont pas monolithiques. Non seulement les communautés sont différentes par leurs cultures, leurs langues et leurs traditions, mais elles varient aussi beaucoup par leur taille, de même que par leur degré d'isolement à l'égard des centres urbains et leur capacité de se développer économiquement et socialement. Les solutions accueillies par les unes peuvent être rejetées par d'autres. À cela s'ajoute le fait que les dossiers négociés sont, à juste titre, considérés par de nombreuses communautés comme fondamentaux pour leur existence même. Il n'est donc pas si étonnant que les progrès soient souvent longs et pénibles.

Néanmoins, surtout à la veille du 50^e anniversaire des premiers contacts permanents entre les autochtones et les Européens en Amérique, il apparaît particulièrement ironique, qu'au Canada, on continue de reporter le règlement des revendications territoriales et la définition d'un droit réel à l'autonomie. Il n'est certes pas déraisonnable de nous demander s'il n'existe pas un meilleur moyen de nous attaquer à des problèmes qui crouissent depuis si longtemps. Prenons, par exemple, l'attitude à l'égard de l'autonomie des autochtones. Les négociations en cours concernent pour la plupart l'éventuelle délégation aux communautés locales de pouvoirs généralement dévolus aux municipalités. Un deuxième volet de cette politique, l'incorporation du droit à l'autodétermination dans la Constitution, permettrait aux communautés, si elles le souhaitent, d'apporter des modifications plus larges et plus novatrices à leurs systèmes de gouvernement tout en donnant à ces systèmes le poids de la sanction constitutionnelle. Mais cet aspect de la question est, à toutes fins utiles, bloqué au départ. Malgré plusieurs tentatives pour en arriver à un consensus, certaines divergences d'opinion fondamentales

défini et plus soutenu de promotion et de défense des droits. Si l'évolution du nombre de plaintes individuelles peut vouloir dire que les Canadiens sont mieux sensibilisés à leurs droits et plus portés à les faire valoir, cela indique également que les sanctions légales ne parviennent que très lentement à décourager les comportements discriminatoires sous-jacents. Par conséquent, il nous semble conforme à notre mandat de formuler des critiques constructives, du point de vue des droits de la personne, tant au sujet de l'autonomie gouvernementale des autochtones que des prestations de pension de la fonction publique, de nous occuper d'une manière générale des plans destinés à rendre pleinement accessibles les bureaux relevant de la compétence fédérale ou d'avoir recours à l'examen des systèmes pour instaurer l'équité en matière d'emploi auprès d'un grand nombre de principaux employeurs du pays. La conviction qui nous pousse à adopter une attitude plus active et plus productive est non seulement corroborée par la nature essentiellement intentionnelle de la Loi, mais est aussi appuyée par les grandes lignes des décisions prises par les tribunaux dans ce domaine. Elle est également renforcée par la réaction du public, notamment des groupes et des particuliers qui nous soumettent des problèmes de plus en plus vastes parce qu'ils ont perdu l'espoir de trouver satisfaction ailleurs. La Commission continuera, comme nous l'avons dit au début, de faire tout en son pouvoir pour gérer efficacement ses ressources et les affecter à la réalisation du plus grand nombre possible d'objectifs en matière de droits de la personne dans la sphère de compétence fédérale.

non-discrimination au moins autant que la mise en branle d'un long et souvent décevant processus d'enquête et de recours à un tribunal.

Nous pouvons également exercer un meilleur contrôle sur le traitement des plaintes en les groupant, surtout lorsqu'elles sont déposées en grand nombre et pour des motifs similaires contre quelques mis en cause clés. Il s'agit, au fond, de repérer leurs caractéristiques communes et d'essayer d'en arriver à un règlement plus global au lieu de procéder cas par cas. Pensons, par exemple, à la manière dont les normes médicales des Forces armées canadiennes sont appliquées tant aux membres qu'aux recrues qui sont handicapés à divers degrés.

Compte tenu du nombre de cas visés (plus de cent à l'heure actuelle), il y va manifestement de l'intérêt des deux parties, dans l'optique de cette importante question, de définir, de clarifier et, espérons-le, de régler les principaux points en litige. Nous sommes heureux de signaler que les Forces armées semblent partager ce point de vue quant à la nécessité de rationaliser un processus qui autrement prendrait un temps démesuré-ment long.

Il n'existe, du moins dans notre esprit, qu'un pas à franchir entre ce genre d'approche coopérative du traitement des plaintes et la recherche-action destinée à déterminer si les lieux publics sont accessibles pour les personnes handicapées ou l'examen entrepris par la Commission au sujet de certains aspects particuliers de l'équité en matière d'emploi. Nous soutenons d'ailleurs depuis longtemps qu'il y aurait lieu de renforcer la Loi de façon qu'il soit absolument clair que la Commission s'attaquera aux problèmes systémiques en faisant jouer des mécanismes du même ordre. L'adoption de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et l'évolution du dossier de la parité salariale n'ont fait que confirmer la nécessité de passer de l'étape de la réaction à celle de la prévention.

L'un des principes sous-jacents aux droits de la personne, tant sur la scène nationale qu'internationale, c'est que non seulement les êtres humains « naissent égaux en droits », mais qu'ils ont en outre un droit égal et inhérent d'être traités équitablement et sans parti pris. Nous ne sommes peut-être pas toujours en mesure de dire à quoi ressemblerait une telle équité universelle si elle finissait un jour par se matérialiser, mais nous avons l'intuition de ce qui est inéquitable. Point n'est besoin d'avoir du flair pour l'inéquité pour se rendre compte, par exemple, que la différence entre les nantis et les démunis ne tient pas simplement à une affaire de talent; au contraire, elle correspond d'une façon très évidente, à d'autres accidents de naissance tels que le sexe, la pigmentation ou le bien-être physique.

L'organisme de défense des droits de la personne qui, dans cette perspective, se contenterait de traiter les plaintes individuelles dans l'espoir qu'elles puissent avoir quelque effet exemplaire commettait un grave péché d'omission. Nous préconisons plutôt un rôle mieux

Au moment où nous écrivons ces lignes, le gouvernement n'a pas encore déposé de modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. (Nos propres recommandations figurent à l'annexe I.) Que cela soit décevant, après cinq ans d'attente, c'est le moins qu'on puisse dire. Nous savons, bien sûr, qu'il y a des limites à la capacité de légiférer en matière de normes de civilisation et d'équité. Mais il n'en demeure pas moins que le fait pour le législateur de négocier une loi trahit son état d'esprit et risque de faire tache d'huile à la longue. L'une des conséquences, dans le cas présent, a été de laisser l'initiative à la Cour suprême qui, dans l'ensemble, continue d'interpréter tant la *Charte des droits et libertés* que les dispositions de nos lois sur les droits de la personne d'une manière constructive et adaptée à la société contemporaine.

Nous sommes conscients que certaines des modifications proposées prêtent à controverse. Nul n'ignore, par exemple, que nombre de Canadiens éprouvent, par principe, une aversion à l'idée d'offrir la protection de la Loi contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Toute considération morale mise à part, force est d'affirmer sans ambages que, du strict point de vue des droits de la personne, cette attitude est irréfutable : il est tout simplement inacceptable, dans une société démocratique, que des personnes se voient refuser des services ou un emploi pour ce motif. Bien sûr, le gouvernement a des clientèles diverses dont il doit tenir compte, mais il a également l'incontournable obligation d'assurer une protection à *toutes* les victimes de discrimination.

UN PROCESSUS EFFICACE

La nature des plaintes déposées devant la Commission demeure sensiblement la même d'une année à l'autre. Leur nombre continue de s'accroître (de 10 p. 100 en 1990), mais elles sont fondées essentiellement sur les mêmes motifs tout en soulignant avec une affligeante régularité les mêmes questions ou des questions similaires : l'indifférence persistante à l'égard des besoins et des aptitudes des personnes handicapées, la discrimination ou le harcèlement racial ou sexuel et la fameuse question de savoir si l'âge, l'origine ou la situation de famille ont joué un rôle déterminant dans le refus d'un service ou d'une possibilité d'emploi.

Le traitement des plaintes, à la Commission, présente au moins trois aspects qu'il nous faut sans cesse essayer de tenir en équilibre. Pour la plupart des plaignants, rien n'importe plus que de voir corriger, de préférence à bref délai, les situations qu'ils jugent discriminatoires. Dans le domaine des droits de la personne, il est facile de constater que plus le processus s'officialise, plus le règlement, dans un sens ou dans l'autre, prend du temps. Par conséquent, ce n'est pas simplement l'accroissement constant du nombre de plaintes qui nous a persuadés d'offrir aux plaignants et aux mis en cause la possibilité d'un règlement précocé; c'est également la conviction qu'un règlement hâtif — bien que parfois imparfait — peut aider à répandre l'esprit de

Le Canada est à l'avant-garde des pays qui ont su prendre des mesures concrètes pour donner suite à leurs engagements internationaux en matière de droits de la personne. Par delà les grands principes, nous sommes dotés d'organismes et de mécanismes législatifs et administratifs censés nous mettre à l'abri de l'intolérance et de la discrimination. D'aucuns y verront une façon de nous donner bonne conscience, voire l'expression d'un moralisme parfois excessif, mais dans l'ensemble, ils atteignent les objectifs visés.

Tout cela est sans aucun doute à notre honneur. Toutefois, lorsqu'ils tombent sur une manchette du genre : « Un groupe des Nations Unies critique le Canada pour son bilan en matière de droits de la personne », les Canadiens peuvent non seulement se sentir un petit peu lésés, mais se demander également si ces mêmes organismes ont fait tout en leur pouvoir pour que le pays continue d'afficher un bilan raisonnablement favorable. En ce qui concerne la Commission canadienne des droits de la personne, la question primordiale doit toujours demeurer la suivante : que signifie véritablement l'expression « tout en leur pouvoir », et comment savoir si nous faisons vraiment ce que le public attend de nous ?

La Commission essaie d'éviter d'être considérée comme une simple machine à traiter les plaintes qui ne serait préoccupée que par son inépuisable charge de travail. Sans minimiser l'importance d'essayer de résoudre les conflits individuels en matière de droits de la personne, il est clair que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* vise en outre à ce que la Commission s'applique par tous les moyens raisonnables à éliminer tous les types de discrimination et d'obstacles à l'égalité des chances dans la sphère de compétence fédérale. La poursuite de l'égalité en ce sens plus large est demeurée le principe directeur de notre action en 1990. Nous espérons donc que le présent rapport sera le reflet d'un judicieux équilibre entre les objectifs suivants :

- attirer l'attention du public sur les questions fondamentales de droits de la personne;
- faire en sorte que les initiatives d'ordre systémique telles que l'équité en matière d'emploi et la parité salariale donnent effectivement les résultats promis par la loi; et
- gérer notre charge de travail de manière non seulement à améliorer notre rendement sur le plan statistique, mais également à élargir la portée des mesures correctrices mises en œuvre.

45	L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL
45	ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI
53	PARITÉ SALARIALE
	Résultats obtenus
	Le point de vue de la Commission
	Perspectives d'avenir
57	ÉTUDE DE CAS
57	LA COUR SUPRÊME DU CANADA
60	UNE QUESTION D'ORIENTATION
63	RÈGLEMENT DES PLAINTES
	Race, couleur, origine nationale ou ethnique
	Âge
	Sexe et harcèlement sexuel
	État matrimonial et situation de famille
	Déficience
72	MESURES CORRECTIVES
73	COMPÉTENCE ET PROCÉDURE
79	LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION
	Instruction des plaintes
	Vue d'ensemble
	Précher la bonne parole
83	NOUVELLES DES RÉGIONS
88	RAPPORT FINANCIER
89	ANNEXES
91	ANNEXE I - MODIFICATIONS RECOMMANDÉES
99	ANNEXE II - TABLEAUX
104	ANNEXE III - ORGANISATION

AVANT-PROPOS 7

LE RÔLE DE LA COMMISSION

11	UN ACTE DE FOI
12	UN PROCESSUS EFFICACE
13	UNE VISION D'ÉQUITÉ

QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE 15

LES AUTOCHTONES 15

21	Citoyens à part entière
	Un nouvel engagement
	Représentation dans le secteur de l'emploi
21	DEFICIENCE

	Accessibilité
	Tout le monde à bord ?
	Intégration économique
	Représentation dans le secteur de l'emploi
	Déficience mentale
	Dépistage des drogues
	SIDA

RACE, ORIGINE ET RELIGION 30

	Immigration
	Relations entre la police et les minorités
	Représentation dans le secteur de l'emploi
35	SEXE

	Harcèlement sexuel
	Égalité économique
	Les femmes dans la population active
41	L'ÂGE : UN ÉTAT D'ESPRIT

	Règlements conclus par la Commission
	La retraite obligatoire

« chaque groupe essayait de séparer sa fureur de celle des autres groupes ». Certes, nous n'en sommes pas là, mais il ne faut pas nous demander si, en notre qualité de pays parmi les plus riches et les plus développés au monde, notre façon d'agir envers *l'ensemble* de notre population est à la hauteur des normes et idéaux dont nous nous targuons. La réponse est évidente : piétiner le drapeau du Québec, afficher les emblèmes du Ku Klux Klan, lapider des Mohawks sans défense ou fomenter la haine contre les Juifs, voilà qui n'est pas très beau à voir; or, il s'agit bel et bien du Canada, et non pas de quelque coin isolé du globe.

Rien ne sert de se reprocher le passé ou de fustiger « le gouvernement » et « les politiciens », ces boucs émissaires de toujours. Que les gouvernements aient négligé les questions de droits de la personne, c'est un des éléments essentiels du message véhiculé par le présent rapport, mais il s'agit davantage de péchés d'omission que de commission, du résultat de conflits avec d'autres priorités que du simple refus de porter attention aux droits à l'égalité.

D'où, encore une fois, l'importance d'efforts vigoureux et soutenus pour infléchir ces priorités et faire en sorte que les considérations de droits de la personne ne soient pas oubliées. À partir de là, il n'y a qu'un pas à franchir pour reconnaître que la solidarité et les adaptations sont essentielles. Chacun d'entre nous a ses droits, c'est évident, mais il ne faut pas perdre de vue le bien public.

Si la Commission peut contribuer au renforcement de cet équilibre tout en améliorant la situation des plus défavorisés, je pense qu'en 1991, nous pourrions être modérément satisfaits du résultat de nos démarches.

M.F.X.

La notion d'« adaptations raisonnables » joue un rôle essentiel dans la théorie des droits de la personne; il devrait en aller de même dans la pratique.

Cette notion évoque généralement l'obligation de respecter le droit à la différence, religieuse ou autre. Les tribunaux des droits de la personne et les cours de justice ont fréquemment statué en la matière, et notre propre Commission s'est faite la championne d'une interprétation large et libérale de cette notion. L'année dernière n'a pas fait exception à la règle, comme le lecteur le constatera plus loin.

Mais qu'en est-il du sens plus large, moins légaliste de ce terme ? Qu'en est-il de la responsabilité qui incombe à chacun de tenir compte des intérêts d'autrui, voire de la société, et de s'y adapter ? En écrivant ces quelques lignes et en jetant un regard rétrospectif sur l'année qui vient de s'écouler, je me demande dans quelle mesure les Canadiens se sont vraiment préoccupés des problèmes d'autrui, absorbés qu'ils étaient à faire valoir leur propre cause.

En effet, il est impossible, sans un minimum d'esprit de solidarité et de compromis, de maintenir cette réciprocity de droits et d'obligations qui est à la base de toute société civilisée : là où règne la loi de la jungle, les droits sont sacrifiés. Si nous nous consacrons entièrement à défendre nos propres intérêts et ceux de nos commentants, nous restes-t-il du temps pour nous occuper des autres ?

Les groupes dits à revendications particulières sont certainement fondés à promouvoir en tout premier lieu les droits de leurs propres membres. Ils en ont même le devoir pour éviter que nous soyons soumis à un ensemble de règles ne traduisant que les vœux des plus forts. L'exercice de la démocratie exige que l'on joue des coudes dans une certaine mesure; il n'y a pas lieu de s'en émouvoir.

Toutefois, rien ne va plus si la recherche des intérêts d'un groupe particulier rélègue dans l'ombre ceux de tous les autres. Ainsi, bien que nous devons accepter sans réserve et comme partenaires à part entière tous les groupes ethniques et raciaux, par exemple, il ne faut pas oublier que les peuples autochtones ont des revendications fondamentales, que les personnes handicapées sont en grande mesure ignorées par la société majoritaire et que l'égalité n'est pas encore à la portée des femmes. Si, d'une part, les majorités traditionnelles du pays savent très bien faire valoir leurs intérêts, le fait de rendre hommage, à l'occasion, à leur histoire et à leurs coutumes faciliterait, d'autre part, la collaboration entre les divers groupes de notre société.

À la toute fin de l'année, l'un de nos plus éminents journalistes a cité avec justesse V. S. Naipaul qui a écrit de son pays ancestral que

MARY LOUISE DICKSON

Commissaire

Madame Dickson, c.r., associée au cabinet d'avocats Dunbar, Sachs, Appel, à Toronto, est directrice de l'Association canadienne des paraplégiques. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et occupe maintenant le poste de présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

RENÉE DUPUIS

Commissaire

Madame Dupuis, de Québec, est avocate et chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a œuvré au sein des services sociaux, communautaires et de la santé.

ISABELLE IMPEY

Commissaire

Madame Impey, coordonnatrice des programmes auprès du Native Human Justice Centre du Centre Gabriel Dumont, à Prince Albert (Saskatchewan), est membre de la Commission des droits de la personne de cette province depuis 1988. Elle possède une formation en travail social et a travaillé au Prince Albert Tribal Council pendant cinq ans, jusqu'en juillet 1990.

REGINALD STACKHOUSE

Commissaire

Monsieur Stackhouse est professeur à la Faculté de théologie de l'Université de Toronto et ancien directeur du Collège Wycliffe. Président du Comité permanent des droits de la personne de 1986 à 1988, il a participé à de nombreuses conférences internationales sur les droits de la personne, notamment à la Conférence des spécialistes en matière de droits de la personne, en 1985, de même qu'aux travaux de la Commission sur les droits de l'homme des Nations Unies à Genève, en 1987. Monsieur Stackhouse a représenté le Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1986.

Le mandat de M^{me} Donna Greschner, agréée à la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, a pris fin en juin 1990.

MAXWEIL VALDEN
Président

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Valden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur avant de devenir sous-secrétaire d'Etat adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et, en 1984, ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il assume la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne depuis 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY
Vice-présidente

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, Madame Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA
Commissaire

Monsieur Bhatia, comptable agréé et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg, a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association. Il y a dix ans, il fondait *Prairie Link*, journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et à une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

WILLIAM COLLINS
Commissaire

Monsieur Collins, associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de St. John's, a rempli les fonctions de président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, de secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et de président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien.

Commission canadienne des droits de la personne
Canadian Human Rights Commission

Mars 1991

L'honorable Kim Campbell, C.P., députée
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je sou mets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1990.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.



Maxwell Valden

320, rue Queen ouest, Ottawa (Ontario) K1A 1E1
320 Queen Street West, Ottawa, Ontario K1A 1E1

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

Tous ont droit « ... dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne gracée ou la déficience ».

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. HRI-1991

ISBN-0-662-57286-6

Le présent rapport est également disponible sur bande sonore, en gros caractères et en braille.

R A P P O R T
A N N U E L
1 9 9 0

R A P P O R T
A N N U E L
1 9 9 0

CAI
J 750
-A 56

N A D I A N H U M A N R I G H T S C O M M I S S I O N

A N N U A L
R E P O R T
1 · 9 · 9 · 1

NATIONAL OFFICE

Canadian Human Rights Commission
Ottawa, Ontario
K1A 1E1
Telephone: (613) 995-1151
TDD: (613) 996-5211

REGIONAL OFFICES

ATLANTIC

Office Address:
310-5670 Spring Garden Road
Halifax, Nova Scotia
Telephone: (902) 426-8380
TDD: (902) 426-9345
No Charges: 1-800-565-1752

Mailing Address:
P.O. Box 3545
Halifax, Nova Scotia
B3J 3J2

QUEBEC

330-1253 McGill College Avenue
Montreal, Quebec
H3B 2Y5
Telephone: (514) 283-5218
TDD: (514) 283-1869

NATIONAL CAPITAL

Office Address:
915-270 Albert Street
Ottawa, Ontario
Telephone: (613) 996-0026
TDD: (613) 998-5927

Mailing Address:
P.O. Box 2052, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W3

ONTARIO

200-1235 Bay Street
Toronto, Ontario
M5R 3K4
Telephone: (416) 973-5527
TDD: (416) 973-8912

PRAIRIES

718-275 Portage Avenue East
Winnipeg, Manitoba
R3B 2B3
Telephone: (204) 983-2189
TDD: (204) 983-2882

ALBERTA AND NORTHWEST TERRITORIES

401-10506 Jasper Avenue
Edmonton, Alberta
T5J 2W9
Telephone: (403) 495-4040
TDD: (403) 495-4108

WESTERN

750-605 Robson Street
Vancouver, British Columbia
V6B 5J3
Telephone: (604) 666-2251
TDD: (604) 666-3071

N A D I A N H U M A N R I G H T S C O M M I S S I O N

A N N U A L
R E P O R T
1 · 9 · 9 · 1



© Minister of Supply and Services Canada 1992
Cat. No. HR1-1991
ISBN 0-662-58768-5

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

March 1992

The Honourable Kim Campbell, P.C., M.P.
Minister of Justice
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act, I hereby
transmit the 1991 Annual Report of the Canadian Human Rights
Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Yalden', with a stylized flourish at the end.

Maxwell Yalden

TABLE OF CONTENTS

MEMBERS OF THE COMMISSION	6
PREFACE	9
AN OVERVIEW	11
A Clause For Canada	
The Canadian Human Rights Act	
The Daily Round	
Home Improvements	
ISSUES IN HUMAN RIGHTS	15
ABORIGINAL PEOPLES	15
A Firm Foundation	
Aboriginal Rights	
The Four Pillars	
Griefs And Grievances	
Representation In Employment	
DISABILITY	23
Whose Problem Is It Anyway?	
Economic Integration	
A Comprehensive Approach	
Where There's A Will	
Accessibility	
Representation In Employment	
In Fighting Trim	
Drug Testing	
AIDS	
RACE, ORIGIN AND RELIGION	31
The Company Of Strangers	
Immigration	
Such A Long Journey	
Representation In Employment	
SEX	36
Speaking Out	
The Justice System	
The Abuse Of Power	
Economic Disadvantages	
Sexual Harassment	
Work In Progress	
Representation In Employment	
Marital And Family Status	
Sexual Orientation	
AGE	44
For A Limited Time Only	
Just The Facts	
Mandatory Retirement	
Rights Of The Child	

EQUITY AT WORK	49
EMPLOYMENT EQUITY	49
Getting It Right	
The Statistical Results	
The Act And The Commission	
Reviews	
Complaints	
Enforceability	
PAY EQUITY	56
A Difference That Counts	
In The Interim	

CASE WORK	61
PUTTING SOCIETY TO RIGHTS	61
Equal Benefit Of The Law	
RESOLUTION OF COMPLAINTS	63
Religion	
Race, Colour, National Or Ethnic Origin	
Age	
Sex	
Marital Status, Family Status	
Disability	
A Degree Of Risk	
REMEDIES	75
JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS	76

THE BUSINESS OF THE COMMISSION	79
Investigating Complaints	
Equity Programs	
Field Work	
The Communications World	
COMMISSION STRUCTURE	86
ORGANIZATION	87
FINANCIAL STATEMENT	87

TABLES	88
---------------	-----------

MEMBERS OF THE COMMISSION

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of seven years and the other Commissioners for three-year terms. There were no changes in the composition of the Commission in 1991. The following are brief biographies of the present members.

MAXWELL YALDEN

Mr. Yalden was appointed Chief Commissioner in November 1987. After joining the Public Service in 1956, he held a variety of positions in the Foreign Service and subsequently served as Assistant Under-Secretary of State and Deputy Minister of Communications. In 1977, Mr. Yalden began a seven-year term as Commissioner of Official Languages. He was appointed Ambassador of Canada to Belgium and Luxemburg in 1984, and served in that capacity until taking up his present post.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

Mme Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Deputy Chief Commissioner in September 1988. She was previously a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, Mme Falardeau-Ramsay joined the Public Service Staff Relations Board as its Deputy Chairman and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board.

GURCHARAN SINGH BHATIA

Mr. Bhatia, a chartered accountant and founding member of the India Society of Winnipeg, was appointed to the Commission in October 1989. He was formerly Director and Vice-Chairman of the Edmonton Immigrant Services Association. Ten years ago, he founded *Prairie Link*, a multicultural monthly newspaper devoted to promoting Canadian values, human rights and a better understanding among all Canadians of different cultural backgrounds.

WILLIAM COLLINS

Mr. Collins was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. He is a senior partner in the law firm of Collins and Kennedy in St. John's. He has also been President of the Newfoundland and Labrador Human Rights Association, Secretary of the Newfoundland Legal Aid Commission and Chairperson of the Civil Liberties Section of the Canadian Bar Association's Newfoundland Branch.

MARY LOUISE DICKSON

Miss Dickson, Q.C., was first appointed to the Commission in September 1988 and reappointed in September 1991. She is a lawyer and partner with the Toronto firm of Dickson, Sachs, Appell & Beaman and a Director of the Canadian Paraplegic Association, Camp Awakening Inc. and the Canadian Bar Financial Association. Miss Dickson is also a former member of the Ontario Advisory Council on the Physically Handicapped and Past President of The Estate Planning Council of Toronto.

RENÉE DUPUIS

Mme Dupuis, of Quebec City, was appointed to the Commission in October 1989. She is a lawyer and lecturer in Administrative Law at the École nationale d'administration publique of Quebec and Senior Counsel to the Government of Quebec on Aboriginal Affairs. Mme Dupuis has extensive experience in the field of aboriginal rights and has worked in the areas of social, health and community services.

ISABELLE IMPEY

Mrs. Impey, a Program Coordinator for the Native Human Justice Program at the Gabriel Dumont Institute in Prince Albert, Saskatchewan, has been a member of the Saskatchewan Human Rights Commission since 1988 and was appointed to the Canadian Human Rights Commission in October 1990. Trained as a social worker, Mrs. Impey has worked for the Prince Albert Tribal Council for the last six years.

REGINALD STACKHOUSE

Mr. Stackhouse, of Bracebridge, Ontario, was appointed to the Commission in July 1990. He is a professor at the of Toronto School of Theology and Wycliffe College, University of Toronto. Mr. Stackhouse was Chairman of the House of Commons Standing Committee on Human Rights from 1986 to 1988 and a Canadian representative to the 1986 General Assembly of the United Nations. He has also participated in several international human rights conferences including the World Conference of Experts on Human Rights in Ottawa in 1985, the United Nations Human Rights Commission in Geneva in 1987, and the International Association of Official Human Rights Agencies in Philadelphia in 1991.

“All human beings are born free and equal in dignity and rights.”

Article 1, the *Universal Declaration of Human Rights*

“Every individual should have an equal opportunity with other individuals to make for himself or herself the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by discriminatory practices based on race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability or conviction for an offence for which a pardon has been granted.”

Section 2, the *Canadian Human Rights Act*

PREFACE

In the language of the latest constitutional proposals, we have to ask ourselves every now and again “who we are as a people and what we aspire to be.” One of the answers to that question, for Canadians, is that we both are and aspire to be a tolerant people who accept that everyone is not cast in the same mould. That is all very well in principle, but how we respect diversity in practice appears at times to be quite a different matter.

It is a colossal truism to observe that humanity does not stand still, that change and renewal are the order of things. Not just in 1991, and not just a continent away, but here at home and without any let-up. Changing male-female relations, different patterns of immigration, profoundly altered family ties, the search for a new equality for aboriginal peoples, growing longevity, the capacity to accommodate disability, all of these add up to a multitude of developments whose pace of acceleration excites but at the same time troubles many of us.

For it is the paradox behind our acceptance of equality rights that we endorse diversity but remain suspicious of change and difference. In many ways this is one of the weakest elements in the Canadian social framework. We see ourselves as an outward-looking, compassionate society — or so we describe ourselves with tedious frequency — but at the same time we persistently display a grumpy unwillingness to accept the consequences. Diversity is fine, in other words, but not in my backyard.

Yet it is precisely the necessity to adapt to what is novel that keeps us most alive and healthy as human beings. We need to accept this as a criterion of maturity and of the capacity to survive in an increasingly turbulent world. We must see it no less as a fundamental moral obligation toward our fellows if we believe that “all human beings are born equal in their rights.” And they to us, I might add, for it is in the reciprocal acceptance of rights, and in the recognition of a responsibility to help achieve common goals, that respect for the equality of human beings and the foundations of a civilized society are to be found.

Acceptance of change and individual diversity; the search for stability and commonality of purpose: are these too many circles to square? I do not believe so. Indeed, it strikes me that this is much of what Canada is all about. And I am quite convinced it is not starry-eyed to suppose, beyond the internecine quarrels and grand solutions which preoccupy us over much and crowd out an appreciation of the goods we already share, that we will continue to move in that direction. Certainly our Commission and, for what it is worth, I personally will not cease to work vigorously in that sense.

M.F.Y.

AN OVERVIEW

While it would be wrong to suppose that human rights in Canada can be viewed in isolation from world events, it would be equally misguided merely to compare ourselves with others. We owe it to ourselves to measure Canadian performance first and foremost by our own high standards.

The Commission naturally endorses the Federal Government's desire to bring about "a better and stronger Canada which reflects our true values and objectives while respecting our diversity." The enunciation of common values and the protection of human diversity are the essence of our work. Constitutional aspirations apart, however, we do after all have existing commitments in the field of human rights. Commitments to the Canadian Human Rights Act, to the Charter, to international covenants, and to the Government's position on human rights and international development assistance. Are we being consistent in all this? How does our own record stand up? Can we be sure that in the effort to draft new guarantees we are not neglecting some long-standing engagements? The answers to these questions is what much of this report is about.

A CLAUSE FOR CANADA

It is not our purpose here to add to the expanding library of constitutional proposals and commentaries. We can hardly avoid a few words, however, about the Government's suggestions for a "Canada Clause", which are themselves founded at least as much on human rights precepts as on any other fundamental ideals. Canada already has an unusually well-developed system of human rights and it is manifestly true, as the federal document points out, that for many Canadians this country has meant both liberation from old oppressions and a collective search for new freedoms. All the more reason why our constitution should contain a commitment to the characteristics and principles that distinguish Canada as a whole, and an undertaking to treat all Canadians equally, openly and fairly. Such beliefs are without question an essential part of our common values and a proper source of national pride.

If we are going to nail our colours to the constitutional mast in this way, however, we must also be ready to spell out certain principles a little more clearly. It is no longer enough in a country such as ours to promise equality "without regard to race, colour, creed, physical or mental disability, or cultural background" and leave it at that. For one thing, the list itself is obviously less than complete. What about age, sexual orientation or political belief, for example? It should at least be made clear that, as in the Equality Rights section of the Charter, the present list does not pretend to be exhaustive. The Commission also believes, as we explain further in the next chapter, that it is both unwise and unhistorical to treat the right of our aboriginal peoples to self-government as something less than an intrinsic or inherent right. A clause for Canada by

all means, but let us make very sure it speaks positively for all Canadians.

THE CANADIAN HUMAN RIGHTS ACT

Gratifying though it may be that Canada's human rights agenda finds itself front and centre in the process of constitutional renewal, we cannot fail to ask whether the existing arrangements for promoting and protecting human rights were equally close to the official heart in 1991. While there is no lack of work still to be done to eliminate all forms of discrimination across Canada, the mechanisms in place are more sorely stretched than they have ever been. And yet, despite public promises going back several years, and despite some obvious difficulties in making the law effective, the Government again failed to introduce important amendments to the Canadian Human Rights Act. Failure to spell out the duty to reasonably accommodate the special needs of women, people with disabilities or religious or ethnic minorities is only one of several significant ways in which the Act now lags behind the latest jurisprudence.

To reach another annual milestone without a single step in this direction is more than disappointing; it puts in question the very underpinnings of the Canada Clause. If there is one thing that epitomizes the Canadian identity and the aspirations of all Canadians it is our fundamental respect for human rights. If human rights are to play a unifying role in constitutional reconstruction, they must be seen to be of practical value to all Canadians in the here and now. There is certainly nothing in the proposed amendments to the Human Rights Act that have now been before Government for at least five years that is remotely inconsistent with "full participation in Canada's citizenship by all people." On the contrary, this manifest and persistent reluctance to amend the Act must look like an inclination in some quarters to exclude from participation those who do not conform to majority mores, or at the very least a hesitation to accommodate some aspects of our national diversity. Canada thus presents itself to the international as well as the national community as a country that talks out of both sides of its mouth.

THE DAILY ROUND

With or without legislative changes, the Commission tries to keep a healthy balance between the specific requirement to resolve complaints of discrimination and the larger task of promoting greater tolerance and fairness wherever the need arises. In substantive terms, this means that aboriginal matters again dominated the agenda in 1991. There was some quiet satisfaction when the Royal Commission on Aboriginal Peoples got under way, and we were encouraged by the spirit in which both aboriginal and non-aboriginal leaders applied themselves to the many practical tasks encompassed by the new native agenda.

Our employment and pay equity endeavours also reached critical points in the course of the year. Job equity investigations and Commission-employer reviews started to show results as more and more institutions bought into the process of equity planning. Meanwhile, the generally modest gains that have been achieved by women, aboriginal peoples, persons with disabilities and visible minorities through the 1986 Employment Equity Act have become the focus of a legislative review. It is clear that that review must, above all, consider how to give the program more urgency and authority. For similar reasons, the Commission attaches a good deal of importance to a human rights tribunal that is now hearing the biggest pay equity case yet to be brought to the test in North America. Over and above the claims of some 68,000 mainly female federal employees to be equally paid for work of equal value, there are two larger questions to be decided: whether the federal government fully accepts the evaluation process by which pay equity adjustments are objectively arrived at; and whether it will use its authority to legislate such a process for all employers within its jurisdiction.

The Commission also continued, in the wake of last year's Supreme Court decision in the Alberta Dairy Pool case, to lobby for clearer provisions in the Human Rights Act on "reasonable accommodation" for special needs. Such amendments are particularly important to religious minorities and people with disabilities, who continue to be short-changed by rules, regulations and even physical facilities that appear neutral but in fact take little if any account of their particular circumstances. In that connection, the Commission also followed up on several accessibility projects on behalf of Canadians with disabilities and advocated more comprehensive legislative and regulatory approaches to the many systemic problems they still face.

Two other issues attracted particular attention in 1991: a steady undertow of racial unease and renewed calls for better protection for women from violence, harassment and economic discrimination. Notwithstanding some familiar shortcomings — past and present — Canada is fortunate to have a strong institutional and social tradition that works against the kinds of fear and prejudice that fuel discrimination. But Canadians are not innately immune to racism or sexism. A good part of the Commission's work will always lie in trying to persuade people of the benefits of mutual respect and forbearance in these as in other areas. Our good fortune in belonging to a society that actively seeks the equality of all its citizens must also be matched by a sense of our common responsibility for making equality work. The Commission does its part as much through the effort to achieve equity in the workplace as through the resolution of disputes, and by drawing attention to the under-financing of critical programs as well as by litigating human rights issues or proposing legislative reforms.

HOME IMPROVEMENTS

In practical terms, the Commission wants to see the Canadian Human Rights Act become as effective an instrument as possible for protecting human rights in this country. In addition to pressing for changes to our own Act, we intend to do our part to ensure that the laws and programs covering employment and pay equity in the federal domain are so defined and articulated as to make them clear and enforceable public tools against systemic discrimination. That said, the Commission remains charged with the seemingly endless task of investigating specific charges of discrimination. The volume of complaints brought to our attention has risen steadily since our doors first opened in 1978, and we have often been hard pressed to provide the kinds of remedy that complainants are entitled to within an acceptable time.

For all practical purposes, there are only a few ways in which the Commission can improve the effectiveness of its complaint investigation process. It can try to defuse some disputes at an early stage and bring the parties to a settlement. As statistics reported below reveal, this option has been used to good effect in the last few years; but because of the continuing flow of new complaints, it has not made an appreciable dent in the backlog of cases. A second technique has been to wring out of the case management process itself any bureaucratic redundancies that slow it down. This too has contributed, along with more automated processing, to an improved workflow and tighter deadlines.

The gains that have been made by better housekeeping are important, but they are not enough. The time has come to take a very hard look at the overall economy of the Commission. In past reports we have avoided peevish laments about the growing gap between our workload and our resources, and we very much hesitate to raise our voices now, at a time when the cupboard is not well stocked. Nevertheless, it is a fact that between 1987 and 1991 complaints to the Commission rose by almost 100 percent while the resources to deal with those complaints increased by less than 25 percent. The Commission will pursue all its internal efforts to forestall unnecessary litigation and bring investigated cases to a prompt decision, but in the final analysis we need more resources to handle additional business.

All in all, we conclude, as we have in the past, that Canada has some reason to pride itself on its traditions of decency and tolerance. Nevertheless, unless we guard against it, the language of human rights can easily turn into a cacophony of resentments and over-assertive special interests. There has therefore never been more need to recognize that the variety of humanity is its greatest virtue and that our task is to listen to its many voices in a constructive way. As Canadians once again ask themselves what interest they have in staying together, they could do worse than remember the common thread of human rights thinking that provides much of this country's national purpose, if not, indeed, its *raison d'être*.

ISSUES IN HUMAN RIGHTS

ABORIGINAL PEOPLES

Given the spotlight on constitutional questions in 1991, native leaders understandably called for greater recognition of the unique status of Canada's original peoples, as well as action to bring more relief and hope to aboriginal communities. The Government responded positively to both aspects of these demands, and the chances now look somewhat better that a new relationship between aboriginal and non-aboriginal Canadians can be developed. Signs of progress must, however, be looked at in the light of some persistent grievances. In the wake of last year's crisis, the Government promised a new native agenda that would be largely driven by the aboriginal peoples themselves and in May 1991 it was announced that a Royal Commission on Aboriginal Peoples would be established. The Prime Minister also made a commitment that aboriginal Canadians would assume their rightful place at future constitutional talks, thus setting the stage for significant constitutional and practical progress. It now remains to be seen just how these undertakings will translate into achievements.

A FIRM FOUNDATION

For a number of years the Commission was among the advocates of a Royal Commission on Aboriginal Peoples. We argued that only such a full-scale inquiry could provide a comprehensive and thoughtful review of all the complex problems facing native and non-native Canadians as they try to strike a new deal with one another. We are happy to observe that the terms of reference and composition of the Commission, determined by former Chief Justice Brian Dickson in consultation with aboriginal leaders and agreed to by the Government, appear to cover all major concerns.

The mandate is as wide-ranging as anyone could reasonably wish: in addition to investigating the evolution of the relationship among aboriginal peoples, the Canadian government, and Canadian society as a whole, the Commission is to "propose specific solutions . . . to the problems which have plagued those relationships and which confront aboriginal peoples today . . . and examine all issues which it deems to be relevant to any or all of the aboriginal peoples of Canada . . ." More particularly, the Commission should provide a basis for the recognition, affirmation and implementation of self-government; a land base for aboriginal peoples; the application and future scope of the Constitution Act, 1867, and the responsibilities of the Canadian Crown. It will also look into the legal status, implementation and evolution of the treaties; the legal position of the Métis; the special difficulties of northern aboriginal peoples; social concerns both on and off reserves; the development of an economic base for aboriginal peoples; and such other issues as aboriginal languages, the role of women, youth, education and justice.

The Royal Commission itself is made up of members whose dedication to their mandate is unimpeachable, and there is every reason to expect that they will do what is asked of them with a proper sense of urgency. The Commission cannot produce solutions out of a hat to all the questions about how Canadians of native and non-native ancestry can best share the goodness of this country, but simply to have those problems carefully and comprehensively assessed represents an important step forward.

ABORIGINAL RIGHTS

There has long been a perception among aboriginal peoples that proper attention to their status and condition was continually deferred to the interests of other groups. The message of the last few years is clear: native Canadians will not accept being treated as an afterthought and are very properly demanding that their rights and needs be attended to as a matter of immediate priority. It remains the Human Rights Commission's view, as we told the Parliamentary Committee on a Renewed Canada in December, that the situation of the aboriginal peoples is the single most important human rights issue confronting Canada today and that it should be treated as such.

As we understand it, the basis of the aboriginal leaders' constitutional position is straightforward: whatever specific guarantees are written into Canada's Constitution to recognize and protect aboriginal peoples, they derive first and foremost from their status as today's descendants of the original inhabitants of this land, and not as a benefit bestowed by later colonizing powers. It is therefore crucial in our view that Canadians and their governments should acknowledge the inherent nature of those rights. It is no less important, however, to distinguish the notion of an "inherent right" to self-government from an assertion of unqualified sovereignty in the international sense. As Ms. Rosemarie Kuptana, President of the Inuit Tapirisat, recognized in her statement to the annual Premiers' Conference in August,

... entrenching an inherent right to self-government as we have described would not mean the entrenchment of an unqualified or absolute right. . . . The form of self-government must be settled by negotiation. The need to negotiate form and substance does not mean the right to self-government does not exist or cannot be recognized as a fundamental principle of the Constitution.

Whatever the origin and background of today's inhabitants of the northern part of this continent, they are all contemporary citizens of what we call Canada. At issue is the importance of recognizing that the aboriginal peoples have a unique status by virtue of their historical precedence, and that this status entitles them to be self-governing within the Canadian constitutional system, however it may evolve.

THE FOUR PILLARS

In announcing its new Native Agenda in the autumn of 1990, the Government began by acknowledging the aboriginal and treaty rights of native Canadians and their fiduciary relationship with the Crown. It then went on to enunciate what it called the four pillars of that agenda: the settlement of aboriginal land claims; improving economic and social conditions on reserves; the relationship between aboriginal peoples and government; and the concerns of aboriginal peoples in contemporary Canadian life.

As we have already noted, Government has given some immediate priority to the settlement of land claims. To do so, it has set up three parallel initiatives: expeditious resolution of "specific claims" that result from past government non-performance with respect to existing treaties and the Indian Act; honouring legal undertakings or agreements and treaties involving land transfers; and accelerating federal negotiations to settle comprehensive claims. The urgency of a more effective resolution process was reinforced by a decision of the Supreme Court of British Columbia in March that could have negative repercussions on land claims throughout the country. The hereditary chiefs of the Gitskan and Wet'suwet'en nations were claiming unextinguished aboriginal title to 58,000 square kilometres of northwestern British Columbia, nearly one sixth the area of the province. In a departure from judicial pronouncements favourable to the advancement of aboriginal rights, the B.C. Supreme Court found that aboriginal title to the land had never existed in common law or, if it had, that it had long since been superseded by provincial laws. The case has since been referred to the B.C. Court of Appeal.

A more encouraging sign was the Federal Government's commitment in December to create the new territory of Nunavut (Our Land) in the North as part of a massive land-claim agreement with the Inuit. There is still some work to be done before this deal is finally ratified, but the direction it is taking is unmistakeable and much overdue. In light of the Gitskan Wet'suwet'en decision, the Federal Government's endorsement of the B.C. Claims Task Force recommendations to settle all British Columbia claims by the year 2000 was also something of a breakthrough. The decision of the provincial government to participate in claims negotiations, a reversal of its long-standing position, gives hope that the Task Force's goal may finally be within reach. It is also to be hoped that the December agreement between the provincial and federal governments providing over six hundred square kilometres of land for reserves in Northwestern Ontario, and \$60.5 million to the six Indian bands concerned, will set an example for the joint settlement of disputes without resort to legal action. The Ontario government's decision to act directly in this way is another refreshing change from the traditional hands-off approach of most provinces.

While it got off to a slow start, and although official native support was far from unanimous, we hope the appointment of an independent Specific Claims Commission and the allocation of an additional \$355 million for the resolution of specific claims, will accelerate a hitherto painfully protracted process. For the longer term, the Government's commitment to study the whole specific claims policy in consultation with aboriginal representatives should lead to further improvements. It is important, however, to ensure that the Claims Commission has a statutory guarantee of independence from government. Another critical question is how non-status aboriginal people, who are not covered by the current claims policy, are to share in the benefits arising from the settlement of claims.

Meanwhile, the 1991 Report of the Auditor General again emphasized how desperate the conditions are on many native reserves. A 1985 housing evaluation by the Department of Indian Affairs determined that many on-reserve houses failed to meet even basic standards for health and safety and that there was a backlog of over 10,000 houses. The Auditor General points out that the backlog has not diminished and, further, that the Department's housing budget has not kept up with even the normal demand for replacement. He goes on to say that "DIAND has no plan for solving this critical problem." Current consultations with aboriginal leaders on a new policy framework for housing will, we hope, lead to some long overdue improvements. It is estimated that the backlog would take \$840 million to eliminate. This is a great deal of money by any measure, but compared to the social costs of today's inadequate shelter for thousands of aboriginal families, it is an investment that Canada can no longer afford to put off. But improving aboriginal conditions on reserves goes beyond putting more public money into social, educational and municipal infrastructure. It entails the whole question of aboriginal self-government and the complicated after-effects of the Indian Act. This is difficult terrain. What appears to be a sensible solution for one community will not necessarily suit others elsewhere. To put the problems in its barest terms, the Indian Act that confers upon native peoples the special status and the administrative regime under which many of them have learnt to live is outmoded. At the same time, no alternative regime yet exists that would protect what is most special about the aboriginal way of life while also providing a means of contemporary self-government and economic development.

Although the ultimate goal must be to do away with the Act, it is less obvious how the transition to effective self-government is to be achieved. Aboriginal leaders insist that alternatives to the Indian Act be based on recognizing that aboriginal people must be full partners in developing a new social contract with Canada. Some useful preparatory work is already under way in joint Indian-Government working groups to define the administrative workings of a new regime, but the inherent right to self-government is proving a sticking point that has prevented many, including the Assembly of First Nations, from fully endorsing this initiative.

A prime example of the inherent weaknesses of the Indian Act are the continuing problems resulting from Bill C-31, the 1985 amendments to the Indian Act that eliminated sexual discrimination. The amendments were obviously inspired by the quest for equality between the sexes but their consequences have not proved as welcome or as complete as was predicted. Three main problems have arisen. First, Bill C-31 incorporated a form of residual discrimination whereby male and female siblings may find their offspring placed in different status situations. Second, the Bill created many more applications for reinstatement than had originally been anticipated, which has put considerable pressure on inadequate financial resources and band administrations. Finally, it has created new social tensions as people who have regained status try to reintegrate into their communities. Perhaps the most significant lesson to be learned from the C-31 experience is to beware of the inherent pitfalls, no matter how important the motives, of tinkering with an edifice as rickety as the Indian Act. Fundamental change is the only long-term solution, and that will require a radically different approach. In the meantime, we must rely on increased government funding to make the process of reintegration as smooth as possible.

The need for a comprehensive government response to the situation of aboriginal people living off-reserve, many in our large cities, was underlined by the Commission in its 1990 paper, *A New Commitment*. As 1991 ended, there were few signs of progress on this front. Despite the fact that a great many aboriginal people live off-reserve, federal programs are, with few exceptions, aimed at registered Indians on reserves and the relatively small population of Inuit in northern settlements. Homelessness is a growing problem for many aboriginal people in urban areas. For those fortunate enough to have shelter, it is often less than adequate. Cultural isolation contributes to alcohol and drug abuse, child welfare problems and conflicts with the law. If the aboriginal people living in urban settings are not to become a permanent underclass and a perpetual blight on our human rights record, urgent action is required from all three levels of government. The first step should be a clear federal commitment to deal with the needs of all aboriginal people wherever they choose to live.

The final pillar in the Native Agenda was identified simply as “the concerns of aboriginal people in contemporary Canadian life.” In one sense, it is a summation of everything that is involved in the quest for constitutional recognition, self-government, a legitimate territorial basis and the means to economic self-development. But it also includes an obligation to take stock of the wholesale racial discrimination that has disfigured Canada’s relations with its aboriginal peoples for generations past. The wounds to the human dignity of native Canadians are broad and palpable in contemporary terms, and paternalistic attitudes still persist alongside the present offers of constitutional guarantees. It is no surprise that aboriginal leaders are distrustful of the promises of today

when so many arbitrary actions of the past are still to be fully acknowledged or redressed.

Among many immediate aboriginal concerns there is one that has become a major focus for public attention in the last few years. It is the often disturbing relationship that exists between native peoples and the Canadian justice system. A series of searching reviews, culminating in 1991 in the reports of commissions of inquiry in Manitoba and Alberta, have all told the same sad tale. The justice that has been offered to native Canadians by our courts and police forces has been, with few exceptions, punitive and alienating in the extreme.

One of the many positive suggestions put forward by these commissions has been the call for a parallel justice system for native peoples. The federal Minister of Justice has earmarked new funds to deal with this issue, and several programs such as the Native Court Workers Program and the Native Law Students Program will be expanded. Important as these initiatives may be, they still fall short of the more substantial changes that have been proposed by many thoughtful observers. At the end of the year, for instance, the Law Reform Commission of Canada issued a report that endorsed the creation of community-based native justice systems. Pointing out that the criminal justice system must treat aboriginal people equitably and with respect, the Commission recommends that their "cultural distinctiveness be recognized, respected and, where appropriate, incorporated into the criminal justice system." There is no doubt much that is complex and controversial in such proposals, and the Royal Commission will have its own recommendations to put forward on the issue. What matters is to get on with the job of identifying more precisely what changes are needed if aboriginal people are to be afforded a full measure of justice.

GRIEFS AND GRIEVANCES

The aftermath of the summer of 1990 continued to play out in 1991. During the winter and spring, the Parliamentary Standing Committee on Aboriginal Affairs held hearings on the events at Oka/Kanesatake and Kahnawake. Its findings were less than conclusive, and what Canadians are expected to make of those events is almost as uncertain as it was at the time. Among the Committee's recommendations was the establishment of an independent judicial inquiry with the power to compel witnesses. In the light of what has been happening since, it might be more profitable to apply ourselves to preventing further after-shocks in those and other Mohawk communities. The same sorts of allegation and counter-allegation are still flying on both sides, and the tensions between native and non-native groups have not been fundamentally removed.

At the time of the confrontations of 1990 there were public accusations of possible discriminatory conduct by members of both the RCMP and

the Canadian Armed Forces. Although we made it clear that such allegations could be investigated by the Commission, only one formal complaint was filed. In recent years, however, the Commission has been asked to look into a number of wrongs suffered by native peoples in the past. While, on the whole, there is now a better official disposition to do something about these issues, one is also struck by the extent to which old defence mechanisms persist.

Last spring, the Commission undertook to carry out a review of allegations made by several Inuit families that were relocated from Northern Quebec and Baffin Island to Grise Fiord and Resolute Bay in the High Arctic between 1953 and 1955. Professor Daniel Soberman of Queen's University conducted a thorough study of the evidence and personally interviewed many of the Inuit people and public servants involved. Simply put, his report suggests that although the Government doubtless had no ill intent, the project was poorly planned and executed. This resulted in a variety of social, cultural and physical hardships for the families involved, hardships that could reasonably have been foreseen and avoided. Moreover, Government promises to return the Inuit to their native villages, if they so chose, were not kept.

The report also concludes that, although a desire to ensure Canadian sovereignty in the High Arctic was not the major reason for the relocation, it was certainly a contemporary issue and there can be little doubt that the presence of Inuit settlements in the High Arctic did contribute to Canada's presence in that strategically vital region. Professor Soberman recommends that the Government recognize the failings of the relocation scheme and publicly apologize to the Inuit. They should in addition pay for the relocation of families who still wish to return to Northern Quebec and arrange for periodic family visits for those who decide not to. Finally, he endorses the proposal to recognize the Inuit contribution to the maintenance of Canadian sovereignty in the Arctic. The Commission completely concurs with this suggestion.

The issue of low-level military flights over the traditional lands of the Innu of Labrador also remains to be resolved. With fewer nations now using the base, the number of flights has dropped, but a newly revised report by the Federal Environmental Assessment Review Office has concluded that a National Defence study of the environmental impact of the overflights failed to answer a number of questions concerning both native people and wildlife. It could take another two years to respond to FEARO's concerns, during which time the present, admittedly reduced, number of flights seems likely to continue.

Generations of young native Canadians were obliged to attend church-run residential schools as part of an assimilationist program that existed until the middle part of this century. We have commented in previous reports on the troubling results of this unhappy policy. The overall

effects of the residential school system certainly fall within the ambit of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, and native Canadians in particular will be impatient to hear what it has to say. A matter of immediate concern is the decline of many of the aboriginal languages and dialects. Adequate funding for linguistic research and for the development of appropriate language teaching materials would be useful first steps towards a more concerted effort to preserve and revitalize Canada's aboriginal languages. The establishment of an Aboriginal Languages Institute has been advocated by native leaders for several years and although there was some indication the Government might follow up on the idea, no action has yet been taken. In the fall, Member of Parliament Ethel Blondin tabled legislation to create such a foundation, but at the year's end it had still not moved forward. As a rule, we are sceptical about throwing money at a problem, but the situation of the aboriginal languages is unique and we strongly urge the Government to take action without delay to stimulate their retention and enhance their use before it is, quite simply, too late.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

In 1990, the representation of aboriginal peoples among companies regulated by the Employment Equity Act rose by only one tenth of a percentage point over the 1989 figure, which was itself a dismal 0.8 percent. Aboriginal people represented 1.4 percent of all hires, well below the general availability figure of 2.1 percent. The plans to recruit aboriginal people of some federally regulated companies and agencies are, however, beginning to pay off. The Royal Bank, for instance, increased its annual hiring rate for full-time workers from 0.1 percent to 1.8 percent over four years. Innovative programs to accommodate cultural differences are other encouraging signs that some companies are ready to make special efforts to accommodate and retain aboriginal employees.

The employment of aboriginal peoples by the Federal Government also continues to lag considerably behind that of other designated groups. In 1990, their representation in federal departments and agencies also increased by only one tenth of a percentage point over 1989, bringing the present total to 1.9 percent, compared with a global availability estimate of 2.1 percent. If one excludes from this calculation the Department of Indian Affairs, where almost 20 percent of a sizeable workforce is aboriginal, overall representation of native people in the public service is substantially below availability.

A 1991 study conducted by the Public Service Commission on the problems of retaining aboriginal peoples in the Federal Public Service showed that over the previous three years the departure rate of native people was two-and-a-half times the public service average. According to the study, the departure rate of 4.1 percent in 1990 was significantly

higher than the recruitment rate of 2.7 percent. When asked why they left the public service, aboriginal employees said that they felt unable to make a contribution, lacked challenge and had little say in decision-making. These reasons are not dissimilar to those cited by other under-represented groups, such as persons with disabilities, but the study also suggested that aboriginal people face special barriers as well. They often feel that their ancestry is more important to the organization than their abilities, with the result that they are relegated to token jobs outside the mainstream activity. Overall the public service is seen as an alien and inhospitable environment in which they are not only isolated from their own culture but cold-shouldered by fellow employees.

In the past, federal efforts to recruit, retain and promote qualified aboriginal people have been largely haphazard and undirected. If the new agenda is going to build the bridges necessary for an equal and mutually respectful relationship, it must begin by fostering a more meaningful and structured program of native employment in the federal administration itself.

Nineteen ninety-two happens to mark both the 500th anniversary of the arrival of Europeans in the Americas and the 125th anniversary of Confederation. Not surprisingly, many aboriginal people see little cause for celebration in either event. In reflecting on our past, it is to be hoped that Canadian society will have learned something from its misconceptions as well as from its achievements, and that it will be able at last to offer the aboriginal peoples of Canada the full measure of equality they have been for too long denied.

DISABILITY

The most difficult barrier faced by people with disabilities is often the psychological inability of others to deal with them as fellow human beings. In the past, society developed elaborate systems for setting them apart: they were placed in special schools, worked in sheltered workshops and lived in group homes or institutions. Some of the reasons for such segregation may have had a kernel of good sense, but there is also little doubt that many people with disabilities were and are pushed out of sight or kept at arm's length for no better reason than that the larger community is more comfortable that way.

WHOSE PROBLEM IS IT ANYWAY ?

As we prepare to mark the end of the United Nations Decade of Disabled Persons, governments are gradually changing their policies and programs to recognize that people with disabilities are an integral part of society. This is all to the good, since it is through contact — the contact that comes with living, working, learning and playing with others — that people demonstrate their inherent dignity and their determination to participate. Contact also has the other great virtue of destroying the prejudices and stereotypes that serve to set people with disabilities apart. At the same time, it is not reasonable to expect that they will instantly fit

into a mode of life that has for so long insisted on their difference. Equality means both recognizing that people with disabilities are first and foremost people like everybody else and, at the same time, accommodating their unique needs.

In the school setting, students with special needs will sometimes require additional help to enable them to learn and participate successfully. In the work world, some employees may need technical aids or other physical adjustments to allow them to do the job. Integration that does not provide these supports makes a mockery of the underlying notion of equality. Of course they will cost money and effort, but most often not nearly as much as opponents of accommodation would have us believe; and in any event, so do the segregated systems we have created to keep disability at bay. In the long run, integration with accommodation has its own pay-off, for it brings talented and energetic people into the heart of our society.

Much has been accomplished over the past several years to make people more aware of the problems involved. Unfortunately, a shift from awareness to action does not always follow. It is not that we deliberately seek to exclude those with disabilities, it is more a case of forgetting to consider their needs when we establish the ground rules. On closer examination, of course, we discover that the result is the same. What we may also find is that it is perfectly possible to accommodate minority needs without shattering the foundations of the majority universe. People with disabilities want rules to take account of their reality and to give them a fighting chance. The Commission believes that they will be closer to achieving proper levels of economic integration and employment only when rules and regulations are re-examined from their perspective.

ECONOMIC INTEGRATION

Levelling the economic playing field was the goal of many of the suggestions made by the Parliamentary Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons when it reported in 1990 on the difficulties people with disabilities face in joining the mainstream. The most important of its recommendations was that the Federal Government, in partnership with people with disabilities, should develop a national action strategy to deal with the unacceptably low employment rate in Canadian society. When the Government's original reply proved to be largely lacking in specific new commitments, the Committee asked it to think again, and in September a National Strategy for the Economic Integration of Persons with Disabilities was announced. The Committee's refusal to take vacuous promises for an answer was perhaps the pivotal decision in persuading the authorities to bring forward more comprehensive and tangible initiatives.

The National Strategy allocates some \$158 million for distribution through ten federal departments and agencies over the next five years. Several worthwhile initiatives have already been introduced: the Department of Transport announced in October that \$24 million would be provided to the transportation industry to improve accessibility for travellers; Indian and Northern Affairs will allocate \$8 million to assist aboriginal peoples with disabilities; and the Department of Labour is to provide an additional \$2.3 million to enable unions, labour-management bodies and organizations representing people with disabilities to work together on practical solutions to the problems faced by disabled workers.

A COMPREHENSIVE APPROACH

These new measures, coupled with tax incentives in the 1991 budget to encourage the development of more accessible buildings, have generally been welcomed by representatives of people with disabilities. A new willingness to focus on disability-specific initiatives contrasts favourably with a history of neglect, but it cannot pretend to be the whole answer. Disability advocacy groups have been urging the Federal Government to take a broader and more systemic approach for some time. Like the Standing Committee, they were impressed by the comprehensiveness of the Americans with Disabilities Act proclaimed in the United States in 1990. The ADA is considered by many to be at the forefront of legislation for promoting the rights of people with disabilities. It effectively prohibits discrimination against individuals with physical and mental impairments in employment, transportation, telecommunications services and public accommodation. The Act requires, for example, that all new or renovated buildings accommodate the needs of such persons, that bank teller machines be accessible, that restaurants provide menus in braille or an equivalent service, that telephones for the deaf and hard of hearing be installed in hotels, and that all movie houses, concert halls, sports arenas and auditoriums be fully accessible.

In September, the Canadian Disability Rights Council suggested that seven pieces of Canadian legislation be simultaneously amended by means of an Omnibus Bill: the Canada Evidence Act, the Criminal Code of Canada, the Broadcasting Act, the Immigration Act, the Access to Information Act, the Canada Elections Act, and the National Transportation Act. The Council believed amendments to these statutes could be introduced relatively quickly and would have an immediate impact upon the lives of many of the people they represent. They would, for example, guarantee barrier-free access to polling stations, ensure professional interpretation in the court room and require captioning of television broadcasts. It remained unclear at year's end whether the Government was prepared to move along those lines. Nineteen ninety-two will be the acid test of its resolve.

WHERE THERE'S A WILL

Integration, whether it be economic, educational or social, is an abstract word for an extremely concrete and human proposition. What it means, simply put, is that people with disabilities should as far as possible lead their lives on the same terms as their non-disabled relatives, neighbours and friends. Nowhere are the obstacles to such equality more acute than in the matter of transportation.

The National Transportation Agency has broad investigative powers to monitor the quality and effectiveness of the services provided to the public by all carriers under federal jurisdiction. The Agency also has authority to investigate complaints by those who believe they have not been provided with an acceptable level of service. In March 1991, the Minister of Transport was presented with draft regulations prepared by the Agency that would improve the accessibility of the federally regulated transportation system. Since then there has been a long silence. Canadians with disabilities have been waiting since 1980 for these regulations and do not understand Government's failure to respond. They naturally regard their introduction as a measure of the Government's sincerity about meeting their needs and of the practical effectiveness of the National Strategy. So does the Commission. We have urged the Minister responsible to act promptly to put them into effect.

ACCESSIBILITY

As we have said before, adapting buildings to make them accessible to all is a legal requirement, not an act of official benevolence. When some people cannot even enter the buildings in which others work, eat and play, their opportunities for economic or social integration are more than simply limited, they are non-existent. Unfortunately, we are still far from meeting our plain duty in this area.

In 1990, the Commission surveyed the accessibility of federal buildings and confirmed the obvious, that a great many of them were much less than fully accessible to many disabled people. We promised then to continue to push for changes and we have done so. We supported the Treasury Board in its efforts to put in place a policy requiring all departments and agencies to meet reasonable accessibility standards by 1994-95. They now have plans in place setting out how they are going to accomplish this, and we intend to make sure that they live up to their commitment. We are also putting our own house in order by making sure that our regional offices meet the same high standards we expect of others. All our offices will be fully accessible by the end of the 1992 fiscal year.

We have also expanded our efforts through surveys of a number of postal and banking facilities using the same barrier-free standards. The final

results will not be published until early in 1992. They are expected to show, however, that some real effort has been made — and that much more is required.

Being able to get through the front door is important, but that alone will not satisfy the needs of people with disabilities. Access to information is just as important as physical access. That was why, in 1990, we also surveyed the availability of public information in alternate formats and the difficulties faced by the hard of hearing in communicating by phone with government departments. The results were hardly encouraging: the functioning of telecommunications devices for the deaf was well below acceptable standards in all too many cases, and the availability of material in alternate formats was no better. In 1991, the Commission made sure that all the departments and agencies surveyed were fully informed of the results and pressed to take corrective action. The response was generally positive; most federal organizations are now committed to providing services fairly to those with vision and hearing impairments. The Secretary of State has also written to all his colleagues urging their attention to this question, and the expertise of the Status of Disabled Persons Secretariat has been made available to help departments and agencies improve their performance.

When the Commission first entertained the idea of using surveys to help promote equal access, it knew what it was up against: the problem had been with us a long time and would not be resolved overnight. Our efforts so far do not suggest that this original prognosis was overly pessimistic. On the other hand, we have largely overcome the first hurdle: organizations now understand that there is a problem and are more sensitive to the need to design their buildings and provide their services in ways that do not unthinkingly exclude people with disabilities. Sometimes their efforts are insufficient or ineffective, but there is a genuine willingness to improve the situation. Encouraged by this show of good faith, we will continue not only to keep track of how well organizations are providing equality of access but also to help them do better.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

A key measure of how far people with disabilities are integrated into our society is their representation in the workforce. So far the results are disappointing. Disabled people continue to be under-represented in virtually every industry and every occupational grouping that falls within federal jurisdiction. This is not to say that there have been no useful initiatives. A number of employers have designed programs to improve the job opportunities of people with disabilities. The Royal Bank has earned plaudits from disability rights groups by using their services to recruit promising candidates. The Department of External Affairs has set up a technical aids bank so that all employees will have the tools needed

to do the job no matter where they sit in the organization. The Saskatchewan Wheat Pool has created a group of disabled employees to advise them on employment policies and practices and their effect on persons with disabilities. These are just a sampling of the concrete steps taken by some employers.

Success stories are the exception, however. In general, we face a much bleaker reality. People with disabilities comprised only 2.4 percent of all those employed in 1990 by organizations subject to the Employment Equity Act. The official estimate of their overall availability in the national labour force is 5.4 percent. Women with disabilities are especially vulnerable and even those who were employed in 1990 made barely seventy percent of the average male wage. And if our efforts to improve the representation of persons with disabilities were not enough, we now find ourselves drawn into a legal skirmish over what the correct definition of disability should be in this context. The Employment Equity Act Guidelines use a definition of disability which entails a limitation on an employee's opportunities (or perception of such a limitation) to do the job satisfactorily. Most employers have accepted these criteria; a small minority have chosen not to. Two banks, for example, have launched a legal challenge to the Guidelines themselves. Their contention is that they already have disabled employees who do not consider themselves disadvantaged in employment, because of the organization's efforts to accommodate them, and that their apparent representation of people with disability thus fails to reflect reality. Whatever the merits of this argument, it seems to us that time-consuming litigation will only serve to waste resources and delay progress, and will not meet the interests of any of those concerned. Nor can we accept the possible consequence that people with minor or temporary disabilities may become over-represented to the disadvantage of other would-be workers whose disabilities are more chronic or severe.

IN FIGHTING TRIM

The Commission is not, of course, oblivious to the problems of individuals whose disabilities may be less severe. Our concern with the so-called War Readiness principle that governs enrolment in the Canadian Armed Forces is a case in point. Reduced to its essentials, this policy requires that all members of the Forces, no matter what their trade or occupation, must be fit enough to play a combat role or undertake equally arduous duties. The reality is generally quite different: there are many service jobs, from cooks and clerks to musicians and librarians, where the incumbents are highly unlikely to perform strenuous physical tasks, whether in peace or war. Moreover, technological advances to military and other hardware have greatly changed the ways in which modern warfare is conducted, and a contemporary fighting force must be more than just a physical elite. It is our considered opinion that people with limited disabilities could, given the opportunity, perform many of the military and support tasks involved.

This is not an argument for throwing military standards out the window. What is at issue is their inflexible application to real but quite manageable conditions that may come within the broadest definition of disability. If the Armed Forces were more willing to look beyond generalizations to the functional abilities of individuals, many of their exclusionary decisions would not, in our view, withstand practical scrutiny. Such was the case, for instance, with a policy that prevented all individuals with psoriasis from enrolment. This was changed in 1991 only after the Commission interceded and under threat of having the matter decided by a human rights tribunal. The Forces are one of Canada's largest employers, and the Commission cannot accept that guarantees against discrimination based on disability that are in force universally in this country should not apply to them.

DRUG TESTING

The Commission has not changed its position on the unacceptability of widespread mandatory drug testing in employment. There is still no hard evidence that drugs are a significant problem in the workplace in Canada, or any proof that generalized drug testing improves safety on the job. On the other hand, there is every reason to fear that drug testing will unfairly discriminate against otherwise qualified job applicants or employees, not least because of the limitations of what test results can show as indicators of impairment.

Perhaps for a combination of these and other reasons, there has so far been no rush by Canadian employers to jump on the drug testing bandwagon. There have, however, been some exceptions. The Toronto-Dominion Bank, for example, has instituted a screening policy for all would-be employees. It maintains that such testing is necessary to ensure that clients' funds are secure, a concern that has not to our knowledge been expressed by other Canadian banks. The Canadian Civil Liberties Association was not impressed with these arguments and launched a complaint with the Commission to challenge the policy. At the time of writing, the investigation has been completed and we await comments from the Bank as to why it considers the policy to be a bona fide job requirement. The Commission will then review the explanations and determine what further action should be taken.*

Those who oppose drug testing are often caricatured as "soft on drugs" or as suggesting that drug use on the job is not dangerous. Nothing could be further from the truth. What distinguishes proponents from opponents of drug testing is that the latter believe that a means should bear some relation to its end. Screening out a person from employment because that person tests positive for a particular drug — cannabis in the vast majority of cases — is not essentially different from concluding that a person who

* At its February 1992 meeting, the Commission decided to attempt conciliation, and at press time we await the outcome of that process.

had a drink on a Saturday night is unsuitable for work the following Monday, except, of course, that cannabis is an illicit drug and alcohol is not. We must therefore repeat a now familiar refrain: a positive drug test does not demonstrate impairment or drug dependency; all it shows is some degree of recent exposure to that substance. Is this sufficient to deny an otherwise qualified person an opportunity to earn a livelihood? And to justify the invasion of privacy which is almost certainly involved? Not in our view.

Not only is the Commission of the opinion that there are no good social policy reasons to support an across-the-board drug testing program, but there is, in addition, some cause to fear that if unlimited drug testing were to become widely accepted, similar intrusions would follow. A *Globe and Mail* report last July told of an employee of an American company who was fired after a urine test revealed nicotine in his system, of another who had been let go for drinking after work, and yet others who had been forbidden to ride motorcycles or fined for being overweight. The only sound basis for a non-discriminatory approach to employment is to ensure that any qualification, limit or requirement is specifically and objectively tied to the ability to do the job. The best rule of thumb is that the more hypothetical and broad-brush the risks, evils or inconveniences the employer invokes for testing, the more questionable the job requirement and the closer it is likely to come to discrimination.

AIDS

If any such reminder were necessary, then 1991 was a year that heavily reinforced the message that AIDS is potentially a threat to all segments of society. Programs to educate the public about AIDS, its causes and the progress of the disease are vital to preventing its further spread. The overhaul of the federal AIDS program announced by the Minister of Health and Welfare in October was some recognition that the problem requires even more government action than it has received so far. The concurrent announcement that condoms would be made available in federal prisons was long overdue. The Ministers and departments concerned must be praised for applying common sense to what had tended to be an unmentionable public health issue.

But there is another means of HIV transmittal that does not feature in present preventive plans. It is well known that intravenous drug use is not uncommon in penitentiaries and that, since needles are often shared, HIV infection can be transmitted in this way. We could avert our eyes and argue that drug use is illegal and therefore that it would be wrong to condone the practice, even indirectly, in Canadian prisons. Or we could recognize that total interdiction of drug injection is impossible and try to find some way to deal with reality. The Commission believes that common sense and not moral posturing should apply. At the very least there should be ways to ensure that needle-cleansing agents are available. The debate about providing cleansing agents has been under way in Europe for a number of years, and certain institutions in Switzerland

have made bleach available for cleansing purposes. AIDS is a disease that demands more than half measures, and it is high time Canada took action in this direction.

The Commission also holds that discrimination on the grounds of HIV infection or AIDS, whether founded in fact or in suspicion, is a violation of the Canadian Human Rights Act. We continue to receive a small number of complaints related to discrimination on the grounds of AIDS. In November one such complaint, against the Canadian Armed Forces, was referred to a human rights tribunal to determine whether, as the complainant alleged, the Forces had released him because he tested positive for HIV. It takes no crystal ball, however, to predict that similar situations are likely to arise as the disease continues to spread, and that we must expect more rather than fewer complaints of AIDS-related discrimination. The Commission has put out a brochure on HIV-AIDS and Rights which urges employers, employees and members of the general public to guard against the myths, stereotypes and irrational rules that cause this kind of discrimination. Well-publicized corporate AIDS policies can offer essential information, as well as reassurance where needed. Discrimination and AIDS both thrive on ignorance and concealment. Education not only removes unnecessary fears, it may encourage both fairness and compassion.

RACE, ORIGIN AND RELIGION

“Racism’s back”, announced the November 1991 issue of *The Economist*. While some may question whether it ever goes away, the present upsurge of xenophobia around the world undoubtedly touches a nerve in Canada as well. The call for more pluralistic politics and practical respect for cultural and religious diversity is real and strong. But so are the latest ethnic conflicts and the sometimes violent backlash against minorities. The kinder, gentler society being proclaimed by our neighbour to the south has been Canada’s official philosophy for decades now. This is no doubt as much the result of a complex history as it is of humanitarian vision. But Canada has never completely freed itself, any more than any other country, from the corrosive effects of ingrained assumptions of racial superiority. We need to come to terms more directly with the reality that our nation is culturally a very mixed bag, and that that in itself is more of a blessing than a curse.

THE COMPANY OF STRANGERS

That great sounding board of Canadian opinion, the Citizens’ Forum, heard copious testimony both to our tradition of tolerance and to some popular misgivings about whether we really know how to deal with the phenomenon of ethnic and religious prejudice. Canada’s official policy of multiculturalism was frequently debated in the Forum, and many intervenors took the view that while the idea was perhaps appropriate, some of its manifestations had been less than helpful to the country. This may, however, have been more a delayed reaction to earlier aspects of the program than an objective assessment of its actual premises. The

present focus is much more clearly on our shared citizenship; and what makes that citizenship special are its unifying values of pluralism and acceptance of difference, values for which the word multiculturalism is simply a convenient if rather clumsy shorthand.

The nurturing of those values through the federal Multiculturalism Program cost \$28.4 million in 1990-91, or a little more than one dollar per Canadian. Many would say it is a small price to pay for some fairly basic social cement. Despite dissenting voices, successive polls reflect strong public support, by as much as a two-thirds majority according to a CBC-Globe and Mail survey released in November. It may just be, with a little bit of luck, that Canadians will emerge from their present, somewhat self-inflicted identity crisis more confirmed than ever in their shared love of freedom and their basic respect for diversity.

Canada is sometimes thought to present a choice to new arrivals between joining a well-defined mainstream and preserving traditional ways and identities. In fact, this dichotomy is false in the first place in supposing a monolithic mainstream, and false additionally in imagining that immigrants have no better reason for coming to Canada than to recreate the culture and conditions they left behind. It bears recalling that whatever else it may be, today's Canada is a product of yesterday's flow of European and other migrants and that, for better or for worse, their contribution and that of the original inhabitants of these vast territories is the foundation on which we must continue to try to build a peaceful and productive society.

What we chiefly have to guard against is allowing ills that are the common human lot — everything from economic pain to social abuses — from becoming polarized by ethnic and cultural differences and turned into blunt instruments of discrimination. As Satya Das of the Edmonton Journal told a conference in that city last November, "Once we find the right words, we broaden the scope of understanding. Once we find the right words, we talk to each other as Canadians, Canadians who should have a more profound knowledge of one another's faiths and one another's origins. This becomes a process of inclusion, part of a social evolution toward a clearer meaning of Canada and Canadians." Canada is by its historic nature widely connected with other countries and cultures. When it manages to raise its eyes above its internal divisions, it offers the rare prospect of a successful and inclusive multicultural reality. That is what we have to work for.

IMMIGRATION

In its report, *New Faces in the Crowd*, the Economic Council of Canada concluded that most members of the public believe greater contact among different racial and cultural groups generally produces greater tolerance. The report also challenged a number of popular myths about

the economic effects of immigration and the possible erosion of cherished local traditions. “Nearly every immigrant more than pays for himself/herself in scale economies and lighter future tax burdens.” Nor, the Council concluded, does immigration create unemployment. In that light, and mindful of the remarkable growth and mobility of world populations, Canada may have to adopt a less circumspect approach to increasing present levels of immigration than the Council deems prudent. In any event, one must certainly concur with its observation that the “pressure from refugee claimants is high and growing, and it is such that recommendations about levels (of immigration) could turn out to be purely academic.” Moreover, leaving aside the many people around the world who think of Canada as a possible haven from their troubles, there are serious human rights problems associated with the large backlog of refugee claimants already in Canada, or for families that are obliged to put their lives on hold while applications to reunite relatives or spouses make their way through the procedural labyrinth.

SUCH A LONG JOURNEY

There can be no question that our society has travelled far — perhaps further than most — on the road toward effective cultural pluralism. To some extent we have even been able to atone for historical injustices to certain groups along the way. Canadians of Chinese, Italian and Japanese origin, to name a few, have been victims of official discrimination on a significant scale, and we believe many Canadians would now acknowledge the inhumanities that were involved. Speaking to the National Congress of Italian Canadians in November 1990, the Prime Minister characterized the internment of Canadians of Italian origin during World War II as “part of a pattern of discrimination practised by the Government of Canada over a period of many years against Chinese-Canadians, Ukrainian-Canadians and others.”

During the Gulf crisis, this historical record was again on the public’s mind, particularly among citizens of Arab origin. As the Prime Minister observed of those earlier situations, “it is in difficult times that our rights and freedoms mean most. It is in difficult times we are put to the test.” With the benefit of hindsight, our test results in 1991 were probably better than in the past, but certainly not one hundred percent. Incidents of verbal abuse and physical harassment against Arab-Canadians were widely reported and, it must be added, widely condemned. Canadians of various middle-eastern origins found themselves singled out for interrogation and surveillance by the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service. Whether or not the representatives of those agencies always acted strictly and conscientiously within their respective mandates is a further question, which has yet to be finally resolved, but it is clear that many Canadians of Arab origin continue to have doubts on that score.

While the excesses that occurred against Arab citizens in other countries did not happen here, it is equally clear that our journey to becoming a tolerant society is incomplete. This was again borne out by the persistent promotion of racial hatred by extremist organizations across the country — through rallies, telephone messages, newspapers, books and pamphlets. The defacing of prayer halls, cemeteries and other religious sites happens not only in Europe or Asia, it happens in towns and cities in Ontario, Alberta or Quebec.

Before we dismiss these as fringe phenomena, we need to recognize that the operating premise of hate-groups does not change: it is that scapegoats for society's ills are found most readily among those who can be distinguished from the mainstream. These 'strangers in our midst', are portrayed as standing in the way of a traditional society with an established hierarchy of power. It is true that at many levels, both official and unofficial, Canada has set its face against ethnic and religious intolerance, but it is equally true that the virus exists virtually everywhere and only a steady determination can keep it at bay. The Commission continues to pursue the hate merchants in this country and, as the year ended, was investigating complaints of telephone hate messages sponsored by racist groups from Vancouver and Winnipeg. Justice authorities in Winnipeg have also taken action to curtail the activities of an increasingly virulent Ku Klux Klan cell, the sponsor of the Winnipeg hate line, by laying criminal charges.

"No tolerance for intolerance" was also the apt response to Ku Klux Klan activities in Quebec last summer, and we find it encouraging that racism should have been made the specific target of a \$7.5 million program announced by the Ontario Government in April. Any public education program on race should also be mindful of the role of minorities in the media, and of the overwhelmingly white face of much Canadian advertising. Such matters have a direct and widespread impact on the shaping of perceptions about the society we live in and about the status of its various members. Clearer and more effective industry guidelines would certainly help, as would practical suggestions about ways to make either the workplace or the public arena more welcoming and accommodating to people of all skin colours, backgrounds, affinities and persuasions.

Rights, however, carry certain responsibilities, and the business of fostering mutual respect is not a one-way street. Without a commitment to the values of common citizenship, the philosophy of pluralism lacks the necessary give-and-take. The report of the Economic Council mentioned above suggested a "moral contract" to this effect that could be tailored to Canada's needs. Formal commitments may not be strictly practical, but the idea that people need to be better informed about the basic social and legal rules that help to hold the country together is no more than common sense.

There could hardly be a better time to affirm and apply the central values of Canadian citizenship, most notably those of individual rights and mutual respect. The goals of human rights and awareness of our multicultural character are inseparable in encouraging the full and free expression of human diversity. Without a bold policy, we run the risk of repeating those aspects of Canada's history that smacked of intolerance in the past. "It is in the mixing of cultures, not in their preservation from change, that nations remain interesting and successful," noted *The Economist* in November. Canada's multicultural policies must be equally dynamic and forward-looking.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Any decline in overt racial or ethnic discrimination must be read in the murky light of the considerable covert or indirect discrimination that remains. There were reports last spring, for instance, of preferential screening by a number of Ontario's employment agencies. While several agencies argued that they were only responding to employers' preferences, there is no getting away from the fact that such subtle or not so subtle hints greatly affect who gets hired and are in obvious conflict with both federal and provincial human rights codes. In the event, the Ontario Commission approved settlements with two Toronto-based agencies that would have them introduce clearer anti-discrimination policies, train staff to apply them and introduce an employment equity plan.

Meanwhile, the performance of federal organizations in hiring visible minorities remains very mixed. In 1990, visible minority employees made up only 3.5 percent of the public service, as reported under Treasury Board's eight-year-old Employment Equity Program, a change of less than half a percentage point from 1989. The workforce availability estimate is 6.3 percent. By comparison, visible minority representation among all Canadian employers subject to the 1986 Employment Equity Act reached 7.1 percent in 1990, compared with last year's figure of 6.7 percent. However, the banking sector was once again largely responsible for this relatively strong performance, and even the banks' new hires were predominantly lower-ranking female employees. In terms of salaries, visible minority men earned ninety-five percent of the average salary for all men in the federal domain in 1990, while visible minority women earned just seventy-one percent, slightly less than women in general.

Among organizations in the federal or federally regulated sector, the representation and hiring of visible minorities is generally quite high in those professional groups that normally supply new generations of senior managers. What is striking, however, is how few members of visible minorities have attained the more senior management ranks, 2.1 percent in the public service and 3.0 percent under the Employment Equity Act. It seems no more than reasonable to ask why this is so. Some visible

minority representatives contend that there is a racial screen at work, however unwittingly or informally. If that is so, we need to acknowledge it, find out how the screen operates, and to set to work to correct its discriminatory effects.

Something of the sort is now being contemplated by the Employment Equity Division of the Treasury Board, and individual employers under the Employment Equity Act have also seen the need to put an end to racial ceilings. The Commission is proposing to undertake a review of employment equity practices in the National Research Council and Energy, Mines and Resources in 1992, both of which organizations have come under some fire from visible minority representatives for alleged failures to promote non-white employees on an equitable basis. The potential for cultural prejudices is every bit as great in bureaucratic hierarchies as on the shop floor, and the potential for cloaking them in official respectability is even greater. Government and business organizations need to examine their own consciences more rigorously. The work of anti-discrimination agencies like this Commission provides enough grounds to suspect that all is not well, but it is also up to those organizations to tackle the problem more directly than they have to date.

SEX

SPEAKING OUT

It must be entirely clear to any thinking person that women are by far the more common target of sex discrimination. Nor do the ways in which they have been discriminated against vary greatly over time or place. As a former Justice of the Supreme Court, Bertha Wilson, said in a speech to B'nai Brith Women last May, "as long as women are systematically subordinate to men, they will suffer, at the minimum, ongoing psychological domination and, at the maximum, physical and sexual abuse." This has been many women's situation for a very long time.

What has been changing, however, slowly but significantly, are our attitudes to sex discrimination and the patterns of sexism that are ingrained in much of human history. Now that the traditional silence has been broken, both women and men have begun to recognize just how pervasive sex discrimination can be and how important it is for both sexes that the balance be set right. Many aspects of discrimination caught the public eye in 1991, but none more than sex biases in the justice system, systemic economic disadvantages to women, and various forms of violence, from sexual harassment to physical assault.

THE JUSTICE SYSTEM

Women, law and the administration of justice was the focus of much discussion during the year. The issue was examined, for example, by the Manitoba Branch of the National Association of Women and the Law. Its report, *Gender Equality in the Courts*, released in March, concluded that sex bias runs through every aspect of the legal system from law

schools to the judiciary. The Association noted that recent court decisions by male judges make some of them seem wonderfully unaware of the realities that are faced by Canadian women. Others continue to make uncalled for comments that tarnish the reputation and credibility of the judiciary as a whole. Without wishing to belabour the obvious, surely judges, more than almost anyone else in our society, must be seen to be evenhanded and respectful of sexual equality.

Although the NAWL also reported that more women were being appointed to the bench, it was not satisfied that the rate was fast enough and pointed out that judicial appointments committees were still largely composed of white males. Picking up on this theme, the Minister of Justice, Kim Campbell, sponsored a three-day symposium on Women, Law and the Administration of Justice in Vancouver last June. The Minister made it clear that Canada's justice system must "reflect the reality of a group that constitutes the majority of the population. Justice for women is, quite simply, justice." She went on to promise action to increase the representation of women on the bench and in other senior federal appointments relating to the justice system (as of April 1991, only ten percent of federal judges were women) and to review ongoing constitutional litigation that affects women's equality.

In September, the Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for Justice committed themselves as a group to eliminating sex discrimination in the justice system. Recognizing that men's and women's experiences are different in many ways, they stressed that both experiences are equally valid and credible from the judicial standpoint. The Ministers also noted how sex discrimination may compound other forms of discrimination: "... the complex interaction of issues which affect aboriginal women, women who are members of racial and other minorities, such as women with disabilities, must be explored in order to fully address gender-biased inequalities in the justice system." Madame Justice Wilson has been named by the Canadian Bar Association to head a task force on sexual equality in the legal profession.

THE ABUSE OF POWER

Speaking in April 1991, Supreme Court Justice Beverley McLachlin reminded us that for many years "domestic violence in the form of the assault of women by men was accepted both legally and socially. This acceptance was in part a reflection of the view of the husband's ownership of his wife, and his right to discipline her with physical force if necessary. As a consequence, 'wife battering' was rarely spoken of, rarely reported, rarely prosecuted, and even more rarely punished."

That these assumptions are no longer uncritically accepted is increasingly clear: women have been speaking out against them in unprecedented numbers and with a great deal of public energy. And there may at last be

the makings of a coalition of women and men to give them more credence and to take more vigorous action to deal with them. All this is to the good, but there is also much evidence to show that we are not there yet. Among the matters covered by the Manitoba Aboriginal Justice Inquiry was the sequel to the death of Helen Betty Osborne, a young native woman who was raped and murdered by white youths. The murder investigation was notoriously dilatory, and the Inquiry report provides a graphic description of the effect of societal attitudes, not only in victimizing young native women but in burying society's bad conscience as well. The Inquiry concluded that it was evident that "... the men who abducted Osborne believed that young Aboriginal women were objects with no human value beyond sexual gratification. . . . It is intolerable that our society holds women, and Aboriginal women in particular, in a position of such low esteem." The Inquiry concluded that Ms. Osborne's murder was both a racist and a sexist act: "Betty Osborne would be alive today had she not been an Aboriginal woman."

In the course of the year the House of Commons Sub-Committee on the Status of Women heard from some 40 organizations on the same general theme. Among its least encouraging conclusions was the finding that violence against women remains largely a women's problem for which there is "minimal social awareness or support." That may at last be changing. The Government's response to the recommendations put forward by the Committee announced the establishment of a Panel on Violence Against Women that will hold hearings across the country and prepare a plan of action with timetables for government action. The Panel is expected to report to Parliament by December 1992.

ECONOMIC DISADVANTAGES

Among other recommendations made by the Sub-Committee on the Status of Women was a call for the Federal Government to "move within its own jurisdiction to eliminate systemic barriers which prevent women from enjoying equality of opportunity and security." The Sub-Committee's point was that the physical and sexual vulnerability of women cannot be divorced from the other socio-economic disadvantages from which they suffer. In its response, the Government referred to the review of the Employment Equity Act that is now under way as one way of redressing the balance. As we report below, it is true that women are making some ground, and improved employment equity legislation would undoubtedly help them to advance further. But it is not by any means the whole solution.

The Government's reaction leaves entirely out of account the legal requirement under the Canadian Human Rights Act that women receive equal pay for work of equal value. A more purposeful approach to pay equity is essential to the elimination of the economic disparities between men and women. In 1990, the average earnings for women who worked

full time was still only 67.6 percent of the average earnings of men. This issue goes beyond mere workforce representation to the right of all individuals in our society to be properly compensated for the value of the jobs they perform and not according to often sex-based assumptions about their market value.

SEXUAL HARASSMENT

Events south of the border have doubtless sharpened public awareness of sexual harassment in 1991, but the sad fact of the matter is that harassment exists everywhere and has shown considerable resistance to change over the years. Here in Canada, an Angus Reid-Southam News survey found that 37 percent of women and 10 percent of men who worked outside the home believed that they had suffered some form of sexual harassment. More than half of those who felt they had been harassed had done nothing about it. Such inaction is less surprising when one takes into account that only half of the women concerned believed their employer would take a harassment complaint seriously. It is an unfortunate fact that, although most organizations protest their aversion to sexual harassment, relatively few of them are clear about what it entails or at all effective in either taking action to prevent it or acting quickly and appropriately when it is brought to their attention.

In Canada, as elsewhere, there has been much discussion of what constitutes sexual harassment and what the employer's responsibility is for ensuring that it does not occur in the workplace. The answers are clearer than many people might think. In 1989, the Supreme Court ruled in *Janzen and Govereau v. Platy Enterprises* that the scope of sexual harassment in the workplace was very broad indeed, running "the gamut from overt gender based activity, such as coerced intercourse, to unsolicited physical contact, to persistent propositions, to more subtle conduct such as gender based insults and taunting, which may reasonably be perceived to create a negative psychological and emotional work environment." The Janzen decision also made it very clear that sexual harassment includes both situations in which demands for sexual favours are made under threat, and situations in which sexual demands are "foisted upon unwilling employees or in which employees must endure sexual groping, propositions and inappropriate comments, but where no tangible economic rewards are attached to involvement in the behaviour."

The matter of employer liability was extensively dealt with in *Robichaud v. Treasury Board*, a 1987 case in which the Supreme Court held that employers were liable for acts of sexual harassment committed by their employees in the course of their employment. Among other things, it means that employers have a clear interest in establishing effective anti-harassment guidelines. Yet a 1991 survey by the Hudson Institute found that only fifty-five percent of the organizations surveyed had a sexual

harassment policy and only one in five provided supervisory training on harassment issues. It appears, in other words, that a good many employers are simply crossing their fingers and hoping for the best.

With that possibility in mind, the Commission wrote at the end of the year to all federal employers to stress their obligations to prevent harassment and to take appropriate action when acts of harassment are brought to their attention. They were also reminded that the Canadian Human Rights Act protects employees not only against sexual harassment, but also against harassment on other grounds specified in the Act. Employers who do not have their harassment policy posted in prominent locations, who have not provided training for managers on the topic of harassment, and who do not provide and proclaim appropriate avenues of redress are, in a sense, asking for trouble. They should certainly not expect human rights tribunals to find that they have lived up to their duty to provide an environment free of harassment.

WORK IN PROGRESS

As we noted in last year's Report, there are two areas in which progress has been made in restoring some fairness between the sexes: the integration of women into the Armed Forces and the provision of proper facilities for women serving sentences in federal penitentiaries.

Nineteen ninety-one saw the release of the first Annual Report of the Minister's Advisory Board on Women in the Canadian Forces. Established in February 1990 to monitor the integration of women, the Board was a direct result of a 1989 human rights tribunal decision ordering combat-related positions to be opened to women within ten years. In general, the report found that progress was continuing. Women were now represented in all combat-arms occupations; they were also flying CF-18s and serving in most naval occupations at sea. There are, however, still problems to be overcome, and the Board found that progress varied from one area of the Forces to another. Service-wide problems that were identified included instances of harassment that went unreported, harassment that was reported but not investigated, the absence of an effective and flexible pregnancy leave replacement policy, and the need for assistance with family responsibilities to help women in the military cope with their other commitments.

In 1990, the report of the Task Force on Federally Sentenced Women outlined a plan of action to provide five new facilities to replace the outdated Kingston Prison for Women with four regional prison facilities and an aboriginal healing lodge. By and large it appears that the federal authorities are respecting the measures proposed by the Task Force, although concern has been raised by the choice of Truro because it does not fully meet the Task Force recommendations. Only time will tell whether the new regime will result in a genuinely more humane atmosphere for female prisoners.

REPRESENTATION IN EMPLOYMENT

Despite job losses in 1990 in many organizations covered by the Employment Equity Act, there were again small increases both in the overall number of women and in the number of aboriginal women who were hired during the year. However, at 0.6 percent, the hiring of aboriginal women was still well below availability (1.0 percent). The increase in the number of visible minority women hired (5.2 percent in 1990 compared with 2.7 percent in 1987) was more gratifying, but the situation for women with disabilities amounted to a net loss of 169 jobs. The overall representation of women with disabilities in 1990 was 1.2 percent, compared to an expected representation rate of 2.3 percent. They also continued to leave the workforce at a higher rate than they entered it.

The overall distribution of women in the workforce has not changed. In 1990, two thirds of the women working in organizations covered by the Employment Equity Act were concentrated in the clerical field. That concentration was even more pronounced for doubly disadvantaged women: approximately three out of every four women with disabilities or who belong to a visible minority worked in a clerical occupation. In 1990, the estimated average salary for permanent full-time male employees was forty thousand dollars. The comparable salary for all women employed full time was twenty-nine thousand dollars, while the average for doubly disadvantaged women was anything from one to three thousand less. All Canadians are losers in both economic and in non-economic terms when the abilities of half the population are under-utilized. To return to the wise words of Madame Justice Wilson, “we must begin to devise systemic remedies for what is undoubtedly a systemic problem . . .” and be “open to the possibility that some traditions would be better deposited on the scrap-heap of history.”

MARITAL AND FAMILY STATUS

Institutions like marriage and the nuclear family that once looked almost as solid as the laws of nature have changed dramatically in our own lifetime, and the changes are far from over. The proportion of common-law unions has doubled in a decade and the number of non-traditional associations, including openly recognized relations between individuals of the same sex, has increased markedly. A strange prospect for some perhaps, but for others very much part of their reality. In any event, it is the Commission’s business to accept human beings as we find them, to make certain that they are treated equally, and to ensure that our legal and administrative systems do not permit discrimination against persons who happen to live together in situations that differ from those of the majority.

In this context, the way in which the courts define ‘family’ in contemporary terms is of particular consequence. That is among the

issues that the Supreme Court of Canada is being asked to decide in the case of *Brian Mossop v. Attorney General of Canada*. Some years ago now, Mr. Mossop, a federal public servant, was denied leave to attend the funeral of the father of the man with whom he had been living for ten years. According to his collective agreement, time off could not be granted because his situation was not included in the definition of 'immediate family' whose members were entitled to bereavement leave. Mr. Mossop alleged that he had been discriminated against on the basis of family status. A human rights tribunal agreed, but the Federal Court of Appeal later said otherwise. This will be the first time the Supreme Court of Canada has been asked to rule on the interpretation of this particular ground from a human rights perspective.

Many of the eighty-nine complaints the Commission received in 1991 based on marital and family status were the result of provisions that appeared either to deny employment or on the contrary to provide unfair job opportunities for reasons of nepotism. In one case, a complainant was not allowed to take part in a government-financed course because her husband held an official position in the community. An investigation showed that the complainant's husband was not involved in the selection process for funding the course, and the organization therefore agreed to provide the complainant with information regarding future courses. In another case, a complainant who was told that she could no longer work as a part-time kitchen helper in the same area where her husband worked received compensation for lost wages in settlement of her complaint. On the other side of the issue, a complainant who was denied employment as a band constable, allegedly because she was less closely related to the band council members than the other two candidates, was later engaged by the band and received a housing subsidy and compensation for hurt feelings. The principle involved is the same in both cases: family affinities, no matter how broadly one may define family, should not normally form the basis for an offer or refusal of employment.

Tax law is the bane of everyone's existence at one time or another, but some people find it particularly insensitive to their family situation and ask the Commission to do something about it. Thus we have cases where married couples allege discrimination with respect to the equivalent-to-married exemption in the law, at the same time as common-law couples allege discrimination with respect to the married exemption. Whether or not there is a fundamental inequity in the tax treatment of these different categories of couple is not always easy to determine, although a study by Statistics Canada in the summer did seem to confirm that, in some areas at least, common-law couples fare somewhat better than those who are lawfully wedded. But such discrepancies are only part of the much larger question that we mentioned at the outset: how to keep a whole range of statutes that invoke marital or family status in line with contemporary practices. The Commission can and will pursue this matter through the customary complaint investigation process, but in the

end it will be up to the tax specialists to straighten out whatever discrimination has crept into the system. A similar problem has arisen out of Goods and Services provisions in the Excise Tax Act that may discriminate against young people who have independent income but fall below the age limit of nineteen that tax payers must meet to qualify for the GST rebate. The Commission is looking into a number of complaints on this issue that seem to hinge on a combination of age and family status.

Even when the Government is paying out money rather than taking it in, status problems can still arise. Couples receiving family allowances, for example, have filed complaints arguing that it is discriminatory for the allowance to be paid only to the mother. The Commission has been dealing with this issue on a continuing basis for a number of years. In 1985 we made a submission to the Committee on Equality Rights suggesting that the Department of Health and Welfare be instructed to review the policy of paying the mother only. Here again, the problem is not to discover whether the law differentiates, which it obviously does, but whether there remains a valid social policy reason for such differentiation and, if not, how best to modify the law. This latter question then becomes a matter of looking at a range of marital and family situations — married, common law, divorced, separated, custody, and so on — to see how the allowance can be most equitably applied in the interests of both parents and children. These are the kinds of adjustments that will increasingly have to be made to harmonize our human rights obligations and changes in the way we live.

SEXUAL ORIENTATION

The question of sexual orientation is perhaps the most glaring example of legislation lagging behind social realities and the fundamental premise that all human beings are equal in their rights. Whatever one's personal outlook on these matters, it is intolerable to this Commission that adverse treatment in the provision of services or in employment on the basis of sexual orientation should apparently go unchallenged in federal law. We have managed to turn the corner, at least as a matter of public policy, on the injustice of discrimination based on race or sex or creed, but prejudices against homosexuality are particularly difficult to eradicate. So it is that the Canadian Human Rights Act remains conspicuously silent about discrimination on grounds of sexual orientation, despite repeated recommendations from this Commission and a Committee of Parliament that the law be changed, and despite half a decade of promises by the Government.

That the Charter of Rights and Freedoms has been interpreted as providing such protection places us in the even more unacceptable position of denying a statutory remedy to individuals who have been discriminated against for a reason that is constitutionally proscribed. As

former Chief Justice Brian Dickson stated in *Brooks v. Canada Safeway*, underinclusion may be simply a backhanded way of permitting discrimination. An entire and not insignificant segment of Canadian society is not only denied the right to participate equally in that society, it is also denied access to a judicial remedy when it has been wronged. While we wait for the Government to square its conscience on this fundamental issue, let us at least report such practical progress as has been made on behalf of the people most concerned.

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission has recognized that freedom from discrimination on the basis of sexual orientation is a right protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Abusive comments that might expose individuals to hatred or contempt on the basis of their sexual orientation have now been added to the existing prohibition against abusive comments based on race, religion, sex, and other grounds that closely mirror the Canadian Human Rights Act. In the words of the CRTC Chairman, "By including protection against abusive comment on the basis of sexual orientation, the Commission intends to ensure that the broadcasting system accurately reflects Canadian society and its traditional values of tolerance and fairness."

We had also hoped to comment positively on a proposed National Defence policy whereby sexual orientation would no longer be a barrier to a career in the Armed Forces. Unfortunately, not only has that policy not been formally announced, there is now apparently to be further study of the issue by the National Defence Consultative Committee on Social Changes. The Associate Minister of National Defence, Mary Collins, has questioned what can be done "on the issue of inappropriate sexual behaviour." As she put it: "Can we regulate tolerance for homosexuality where the official policy has been otherwise for decades?" Our answer is that the Charter clearly contemplates just that possibility, and a failure to revise manifestly discriminatory policies not only runs counter to the constitution but may also bring about the premature termination of useful military careers.

AGE

FOR A LIMITED TIME ONLY

The twentieth century may have its faults, but it has at least one achievement to its credit: an unprecedented extension of human longevity. A century ago, the average life expectancy in Canada was markedly less than it is today and the concept of retirement all but unknown. Extraordinary breakthroughs in health sciences and in social systems have, at least in the developed world, largely changed all that. So much so that now we must learn to live with the consequences of that revolution and with the inescapable adjustments brought about by our own good fortune. Throughout most of recorded history, only about one out of every ten human beings would even reach today's typical retirement age. In 1991, more than ten percent of Canadians were

already sixty-five or over and the great majority of the population could expect to reach or surpass that age.

One of the most obvious and immediate implications of this transformation is to put in question many of the employment and social security assumptions that we grew up with. It has been said that if you can anticipate the life-span progression of the baby boomers (people born between 1946 and 1964) you can see the future. Since the older boomers are already in their forties and thinking somewhat anxiously about the years to come, for all practical purposes that future is now. The post-war baby boom is well on the way to becoming the senior boom of the twenty-first century. While this may be common knowledge, and the plight of the older worker an occasional topic of sympathetic reporting, the full force of the message nevertheless still has yet to sink in. When more people live longer, we cannot expect that earlier assumptions about work, retirement, or even post-retirement will remain unchanged. One of the more paradoxical effects of what has been happening is that as the general population ages, medical and other advances are such that more and more people will likely feel fit enough to wish to extend their working lives. That expectation is certainly on the increase, and we must be prepared to deal with any age discrimination to which it gives rise.

JUST THE FACTS

This year saw the release of a major new study, which should put to rest the once popular myth that older workers are less efficient or less productive than their juniors. The study which was commissioned by the Commonwealth Fund, a private American philanthropic foundation, demonstrated that hiring older persons makes good business sense. What older workers actually contributed to a range of businesses was directly compared with what younger colleagues doing the same jobs had to offer. In addition to showing that older workers are cost-effective, the results also made it quite clear that they can readily be trained in new technologies, are flexible about work assignments and schedules, have lower turnover and absenteeism, and are often better salespeople. Although the study focused primarily on corporations in the United States and Britain, there is no reason to believe that these results would be significantly different in Canada. The argument that older workers are passé or a poor investment no longer holds water, and the usual knee-jerk justification for age discrimination disappears.

These findings happened to coincide with a report for the British-North America Committee predicting that, other things being equal, the proportion of Canadians who are over sixty-five years of age will increase from ten to twenty-one percent between 1980 and 2040. This would normally mean a growing number of potential retirees relative to a shrinking group of active workers. While this should not put paid to the idea of well-earned retirement, one must expect that the traditional

economic calculus that requires the old to make way for the young will come under increasing pressure from these changing realities. It will certainly be in the general interest to allow older people to remain economically active if they wish.

Age discrimination remains a real though all too seldom recognized factor in hiring and promoting policies in the workplace. Although most organizations have many persons over fifty in their employ, it remains difficult for people in that age bracket to find another job when their employment comes to an end or to gain promotions for which they are just as qualified as younger competitors. In some occupations the age barrier may be lower still. The hardship of this discrimination is especially pronounced among women, who receive no protection from current employment equity legislation's silence on age discrimination. Clearly a radical change in the attitudes of employers is needed if Canadians are not to be penalized for the offence of being older than current norms assume to be acceptable. When reliable studies show there is no necessary connection between age and competence for most occupations, the continuation of these discriminatory attitudes can only mean that Canada is ready to tolerate open prejudice in this dimension of its public life.

MANDATORY RETIREMENT

Notwithstanding such findings, judicial opinion continues to be divided on the rights and wrongs of letting people go simply because they have reached an age when they can conveniently be pensioned off. In 1991, the validity of mandatory retirement was both rejected and upheld in some important employment areas that fall under provincial jurisdiction. Support for the concept came from the Alberta Court of Appeal: in its decision in *The Governors of the University of Alberta v. The Alberta Human Rights Commission and Olive Patricia Dickason*, the Court ruled that the mandatory retirement policy of the University of Alberta did not violate Alberta's Individual Rights Protection Act, even though the Act prohibits employers from discriminating against employees on the basis of age. It held that Professor Dickason's release when she turned sixty-five was justified under section 11 of the Act, which considers obligatory retirement to be legal so long as the employer can convince the court that it is "reasonable and justifiable in the circumstances." The Court thus appeared to follow the 1990 Supreme Court decision in *McKinney*, which concluded that the mandatory retirement of university professors was justified because it permitted long-term planning both by the universities and the individual. Ms. Dickason has appealed to the Supreme Court. Whether it will come to the same conclusion in her case remains to be seen.

Meanwhile, an Ontario Board of Inquiry took a different view, albeit with respect to a different professional group. It found that the

mandatory retirement of police officers at age sixty violated the protection provided by the Ontario Human Rights Code. The Code prohibits age discrimination between the ages of eighteen and sixty-five, and mandatory retirement before age sixty-five is only permitted if the employer can show that there is a genuine occupational requirement for such a policy, and where such limitations can be shown to be both subjectively and objectively reasonable. While the Board of Inquiry did not find that the Police Department had any ulterior motive for its retirement policy, it also concluded that there was no evidence that it was introduced to meet specific work-related concerns. Furthermore, although some decline in physical and mental capacity could be observed with age, any increased risk that police officers over age sixty would be unable to perform their duties was not sufficient to justify compelling them to retire.

Although the immediate bearing of the Supreme Court's 1990 mandatory retirement decisions may have been limited in scope, their impact from the Commission's standpoint has been much more general and severe. Section 15(c) of the Canadian Human Rights Act continues to exclude mandatory retirement at "the normal age" from its prohibition on age discrimination. When the Court concluded that this type of exclusion was justified, it left the Commission with no alternative but to dismiss sixty-odd cases that hinged on that specific issue. We cannot but view this result as an unfortunate exclusion of individuals who should in our view enjoy the protection of the Human Rights Act.

As we have pointed out before, various jurisdictions, including the provinces of Quebec and Manitoba, as well as the Federal Public Service, have already done away with the mandatory retirement restriction without any apparent ill effects. Moreover, it is now three years since the Parliamentary Committee on Human Rights recommended that mandatory retirement be abolished for the entire federally regulated sector. The Commission therefore once again urges the Government in the strongest possible terms to amend the Canadian Human Rights Act to provide all employees within federal jurisdiction the right to have their competence, not their age, determine whether they are fit for a particular job.

Neither our institutions nor our economy has anything to gain from wilfully removing from the world of work people who are healthy, active, experienced and willing to continue. According to a Statistics Canada survey, the opinions of Canadians on the subject have already changed. The fall issue of Perspectives on Labour and Income shows only thirty-five percent of the population favour mandatory retirement. This support varied from province to province, but only in Newfoundland did a majority of the population continue to support such a provision.

RIGHTS OF THE CHILD

At the end of 1991, Canada officially ratified the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 27 of that Convention imposes on Canada a duty to recognize “the right of every child to a standard of living adequate for the child’s physical, mental, spiritual, moral and social development.” Canada cannot claim to be living up to this obligation when, according to a report on *Child Poverty and Adult Social Problems* prepared for the Senate Committee on Social Affairs, over one million children in Canada were living in low-income situations in 1990.

Although the economic privation of some children is arguably not the sort of problem that was contemplated by the age discrimination provisions of the Human Rights Act, it is no less a human rights issue. The plain fact of the matter is that too many Canadian children are living below an economic borderline where material shortages may be not only physically and psychologically stultifying but a denial of human dignity and fundamental freedoms as well. And to make things worse, the problem is particularly acute for aboriginal children and those who belong to other minorities. The Assembly of First Nations told a parliamentary sub-committee that registered Indian children, both on and off-reserve, are at least 2.5 times as likely to be poor as non-aboriginal children. The effects of poverty on this scale have been well documented: chronic illness, infections and viral diseases, high infant mortality, poor school performance, and malnutrition.

As the Senate Committee on Social Affairs reminded us, “There is no sounder investment in Canada’s future than an investment in our children.” It is hard not to conclude that we are failing to protect that investment. The term poverty is evidently one that can be given different meanings in different contexts, but whatever one’s definition, Canada cannot pretend to be meeting the international norm of providing every Canadian child with a standard of living adequate for his or her development. In human terms, this is not only age discrimination, it amounts to a plain disregard for one of the most vulnerable sectors of our society.

EQUITY AT WORK

EMPLOYMENT EQUITY

The idea behind employment equity is a simple one: there are human predispositions that tend to put whole classes of people at an unfair disadvantage in the job market. To help offset such biases and enable all citizens to compete fairly and equally, Canadian law authorizes special programs designed to weed out systemic discrimination against traditionally disadvantaged groups. Various programs of this sort have been in place for almost a decade, and the federal Employment Equity Act passed its fifth anniversary in 1991. To the question how effective these initiatives have been, the general answer must be a much qualified "somewhat". But to understand why, we need to look more closely at the workings of the legislative and administrative machinery and where the work of the Commission fits in.

The first thing that needs to be said is that there are still many people with qualms about legislating fairness in employment at all, who continue to raise the spectres of racial quotas or reverse discrimination. As we shall see below, it is indeed hard not to be beguiled by numbers and percentages into the belief that a management goal of ten percent might as well be a ten percent quota. But in fact it is not. The object of employment equity is what it says: offering all *qualified* candidates a fair and equal opportunity to obtain work.

What prevents certain groups from enjoying that equality of opportunity is neither that employers have set themselves quotas for white males, nor that they alone are qualified. The problem is that white males already predominate, that like calls to like, and that over time selection, hiring and promotion processes have all taken on a character that sets a premium on recruiting more of the same. The goal of employment equity is to challenge employers to get beyond their own half-conscious predilections and take a clear-eyed look at the qualifications of other, less familiar candidates. When they can bring themselves to do that, representation goals will be obsolete. But in the meantime, comparing their performance with the population at large gives employers a broad idea of what they should be shooting at and compels them to examine what ingrained employment habits may be holding them back.

GETTING IT RIGHT

Like the job equity programs themselves, the Commission continued to make some headway in promoting greater fairness in 1991, but the pace was frustratingly slow. And it is only made more so by persistent weaknesses in the legal framework and a corresponding recalcitrance on the part of some employers. In October 1991, the Minister of State for Employment and Immigration announced that a Special Committee of the House of Commons would review the 1986 Employment Equity Act. The Committee is scheduled to report back by May 1, 1992, after which the Government will have some six months to respond to its

recommendations. This review provides everyone with a chance to take stock of what has been accomplished over the five years since the law was enacted and to consider what can be done to improve it. The fundamental question that faces the Committee is how far the 1986 Act has shown itself to be up to the task of equalizing job opportunities in a sector of the economy that (taken together with the federal administration itself) represents something like one million jobs.

The present Act, like the employment equity policy that applies to federal departments and agencies, presupposes that if all the covert and systemic barriers to fair employment were removed, it would lead to fair participation of all working Canadians within these organizations. To accomplish this, employers are asked to examine the representation in their workforces of four traditionally disadvantaged groups (women, aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities) and try to root out any features of their employment systems that might account for significant under-representation of those groups. The Committee will therefore have to consider three main questions:

- What does the statistical evidence tell us about the progress that has been made to bring about more equitable representation of the designated groups?
- What measures have employers taken to bring about improvements; and how good are the employment equity plans that the law requires them to put in place?
- How successful have current monitoring and enforcement provisions been in ensuring that the Act is working; and what can be done to improve them?

THE STATISTICAL RESULTS

Each year some 370 employers covered by the Act are required to submit to the Minister of Employment and Immigration a comprehensive breakdown of their workforce that reflects the representation of the designated groups in various occupations and their share of any hirings, promotions and terminations that have occurred in the previous year. In 1990, those employers reported on a total of approximately 633,000 jobs. Departments and agencies coming under Treasury Board authority account for another 231,000. A further twenty federal organizations not covered by Treasury Board policy comprise an additional 120,000 jobs. When compared with the statistics from 1987, all four designated groups increased their overall representation to some extent, but the gains must be viewed very cautiously.

Women

The representation of women in those companies that are covered by the Employment Equity Act reached almost forty-four percent in 1990. This is very close to the overall availability rate for women in the labour force and, as such, is evidently a positive development. Women, however, remained poorly represented in the transportation and “other” sectors (mining, grain elevators, etc.), and a majority of women still found themselves in clerical jobs. Nor were they well represented in upper management, although there was a significant increase from 4.8 percent in 1987 to 7.7 percent in 1990. Women’s share of semi-professional jobs actually decreased from 19.8 percent to 18.8 percent over the four-year period, and not enough progress was achieved among skilled, semi-skilled and other manual workers groups.

Women have also reached the general availability rate of forty-four percent among federal departments and agencies. Here too, however, their distribution is very uneven from department to department and level to level. Departments such as Employment and Immigration and Health and Welfare are about sixty-five percent female while in Fisheries and Oceans or Transport their representation remains in the twenties. Most striking are the disparities in women’s hierarchical distribution in the public service, which ranges from almost eighty-four percent in the administrative support category to about fifteen percent in management.

Visible Minorities

Members of visible minorities are estimated to make up about 6.3 percent of the available labour force in Canada. Over the four years covered by the Employment Equity Act statistics, they registered gains in all sectors of the workforce. The 1990 rate of representation ranged from very high in banking (12.8 percent) to somewhat below the availability figure in communications (5.5 percent) and substantially below in the transportation and “other” sectors (4.0 and 4.7 percent respectively). In upper management, visible minorities are still under-represented overall, although some gains have been made since 1987.

Within federal departments and agencies, the representation and hiring rates for members of visible minority groups have improved over the four years from 1987 to 1990, but their overall representation at the end of that period (3.5 percent) was less than half of what it was for private sector employers. Representation met or exceeded the availability estimate of 6.3 percent in only five of forty-four organizations covered by Treasury Board’s employment equity program. In the executive group, visible minorities are far from being adequately represented (2.1 percent).

Aboriginal Peoples

Among the organizations covered by the Employment Equity Act, representation of aboriginal peoples stayed disturbingly low in all

industrial sectors over the period from 1987 to 1990, although the overall proportion rose slightly from 0.7 to 0.9 percent. Aboriginal employees were also more likely than non-native workers to be found in semi-skilled and other manual work, and considerably less likely to be found in management and professional jobs. The hiring rates of aboriginal peoples remain well below availability, and retention is a continuing problem.

Representation of aboriginal peoples in federal bodies improved only marginally between 1987 and 1990, from 1.8 percent to 1.9 percent. While this may appear to approach the general availability estimate of 2.1 percent, the appearance is deceptive. The rate is below availability in thirty-four of the forty-four departments and agencies covered by the program. If the Department of Indian and Northern Affairs (19.7 percent aboriginals) is excluded from the calculation, overall native representation drops to 1.6 percent. The hiring rate exceeds the availability estimate of 2.1 percent, but the departure rate is considerably higher, with the result that more native employees are leaving than entering.

Persons With Disabilities

People with disabilities also had very little to show for several years of effort. Their 1990 employment share under the Employment Equity Act remained well below the availability figure of 5.4 percent in all sectors, although there were increases in the actual numbers from 9,411 to 15,121. Moreover, these figures may not be an altogether reliable indicator of progress. Several large employers have resurveyed their workforces using broader definitions of disability and thereby increased the numbers. Analysis of the hiring and termination data confirms that the apparent gain that was achieved from 1987 to 1990 came more from greater self-identification among existing employees than from increased recruitment of disabled people. Real gains in some occupational groups were offset by losses elsewhere, and the overall picture did not reflect a great readiness on the part of employers to engage people with disabilities.

The representation of people with disabilities among federal departments and agencies in 1990 was slightly better than among employers covered by the Act. But, at 3.1 percent, it is still substantially below national availability. Only five out of forty-four departments bettered the availability figure in 1990. It is also disquieting that the termination rate for people with disabilities exceeded the hiring rate in both the public and the private sectors over the four years in question. This clearly overshadows improvements in their overall representation.

Two things that are certain to emerge in the hearings of the Special Committee are the exasperation of those who speak for the designated groups at the slow rate of progress, and their perception that the Act lacks

the kind of legal teeth needed to convince sometimes dilatory employers. The rate of progress has obviously been disappointing to the Commission as well, and one reason why employers have been slow to respond may indeed have been the Government's predominantly hands-off approach to the application of the law. The Commission has tried to make good this deficiency by a combination of coaxing and pushing, but we would be the first to agree that too large a part of our effort has been absorbed by the ungrateful task of persuading employers — or even government authorities — that employment equity is the Commission's business.

THE ACT AND THE COMMISSION

When the Employment Equity Bill was before Parliament, the question naturally arose of how it would be enforced. In the end the Government concluded that no new agency or mechanism needed to be created, and that its application could be effectively monitored by the Human Rights Commission using the powers of its own Act. Since that Act both forbids discrimination in employment and allows for special programs to remove discrimination against traditionally disadvantaged groups, it seemed reasonable to suppose that a combination of the information generated by the Employment Equity Act and the existing powers of the Human Rights Commission would suffice to make employment equity work. It is up to the Special Committee to decide how far that has been the case, but the Commission can at least give an account of the approach it adopted, what it has so far achieved, and what seems to us the best hope for a more effective future scheme.

When the Employment Equity Act was introduced in 1986, the Commission decided that it could promote its application in several ways: by investigating third party complaints; by initiating its own complaints; by inviting certain employers to join in a cooperative review of their employment systems; and by giving as large a number of employers as possible our own analyses of how well they were doing in meeting the requirements of the Act. On balance, we believed that a joint review was preferable to the adversarial and potentially litigious complications of complaint investigation, but we readily accepted that we had no choice but to investigate a valid complaint and might indeed feel compelled by the statistical evidence to initiate one of our own. Over the last four years the Commission has therefore been engaged in joint reviews and complaint investigations that involve roughly two thirds of the workforce covered by the Employment Equity Act and three quarters of employees covered by Treasury Board job equity programs.

REVIEWS

After a considerable breaking-in period, during which employers became adjusted to our working methods and we to theirs, our joint reviews got started in 1989 and began to produce significant results in 1991. Five reviews were completed, with Marine Atlantic, the Royal Bank, the Saskatchewan Wheat Pool, the Department of External Affairs and

International Trade and the Department of National Defence, and the action plans of each of these institutions will be monitored by the Commission for the next three years. Another fourteen reviews are expected to be completed in 1992. These involve three large government departments and eleven major private sector corporations. In 1992 the Commission will be undertaking a series of new reviews, involving, among others, the National Research Council, the RCMP and Via Rail.

COMPLAINTS

Of seventy-three complaints received since 1988, two have been fully resolved, and another dozen are now in settlement negotiations. All of the investigations in which employers are cooperating with the Commission should be completed by the end of 1992 and most of them resolved satisfactorily. However, five major companies chose to contest our authority in 1991. Air Canada, Canadian Airlines International, CP Rail, CP Express and Transport, and Greyhound have filed challenges in the Court, and progress in dealing with complaints against them is effectively stalled as a result.

Bell Canada and the CBC also originally declined a joint review, and the Commission initiated its own complaints against them in July 1989. Both employers then launched court challenges questioning the Commission's right to undertake an investigation. In August 1991, the CBC and the Commission finally agreed on a joint review covering all four designated groups and the Commission withdrew its complaint. (The Corporation's legal challenge to the complaint filed by the Disabled People for Employment Equity Human Rights Group remains in effect.) There is reason to hope that the results of the review will form a basis for resolving all outstanding employment equity complaints against the Corporation. Discussions with Bell Canada are also continuing.

ENFORCEABILITY

The most persuasive measure of success is a positive change in the statistical representation of the designated groups. However, only changes in the job policies and practices of employers can really ensure a lasting transformation of their workforces. Such changes run the gamut from appointing full-time employment equity staff, revising educational and mobility standards or adjusting facilities to make them more accessible, to establishing recruitment programs aimed directly at underused pools of workers and providing succession planning that gives designated groups more opportunities for promotion. Another advantage of this kind of procedural change is that it is not limited to organizations that are under active scrutiny. In 1991, Commission staff held workshops with about 100 employers not involved in either complaint investigations or reviews and advised them on what they should be doing to put their programs on a solid footing.

For those who believed the Employment Equity Act should be an enforceable law to open job opportunities to the disadvantaged, recourse to the Human Rights Commission has, for the last four years, been virtually the only game in town. As the Special Committee will doubtless discover, the problem of enforceability is still there and will require at least three things to resolve it:

- the law must provide that the Human Rights Commission or another independent agency have all the necessary authority to monitor employment equity performance;
- the law must stipulate clearly the enforcement procedures and recourse that will be available where evidence of discrimination is discovered;
- there must be no ambiguity about the definitions of designated groups or about what constitutes evidence of discrimination in the eyes of the law.

It is no secret that there have been numerous difficulties since 1988 on all three fronts. The question of definitions, for example, has been particularly acute when it comes to deciding what counts as a disability for purposes of the Act. The regulations define employees with disabilities as those who “agree to be identified as having a persistent disability and who believe themselves (or believe an employer would consider them) disadvantaged in employment.” Many employers, however, have used a broader definition that excludes the “disadvantaged in employment” component, and some have used definitions so broad that experts could find no valid basis for comparing the employer’s representation data with the official availability estimates of Statistics Canada.

In November 1990, the Disabled Persons Coalition asked the Federal Court to order the Minister of Employment and Immigration to enforce the use of the definition provided in the Regulations. The Court declined to do so, on the technical grounds that the complaint was brought by an organization without the proper standing against a minister who, moreover, was the wrong minister. However, the Employment and Immigration Commission issued a circular restating the requirement to use the proper definition when collecting information for employment equity reports. Many 1990 reports nevertheless used definitions that do not conform to the Act, thereby producing data that were seriously flawed. Some employers went further. In August, the Toronto Dominion Bank and the Bank of Nova Scotia filed a statement of claim asking the Federal Court to rule that the definition of persons with disabilities contained in the Regulations was not consistent with the Employment Equity Act. If successful, this action would seriously affect the ability of any monitoring or enforcement agency accurately to assess

whether or not organizations are employing people with disabilities at an appropriate level.

It is no less urgent to spell out what constitutes an infringement of the Act and what evidence is sufficient for a complaint of discrimination or non-compliance. One obvious way to ensure better enforcement is to provide an independent agency with the necessary powers and resources to do the job. If no new agency is to be created for that purpose, the Commission is ready to continue to assume that role. At the same time, we would urge the Committee not to make the Act overly prescriptive on how employers must assess and correct their deficiencies. What matters is that they should understand clearly what their obligations are and what standards will be expected of them from the monitoring standpoint. The Commission has had its greatest success in dealing with employers on the basis of joint reviews, when the employer has a commitment to the process at a senior level and is prepared to do something about it.

What is chiefly needed from the present legislative review is a combination of stronger direction and clearer accountability. It must be placed beyond any doubt that Parliament is committed to the legitimacy of programs designed to redress the historical discrimination that still affects the four designated groups. The object of those programs is not to provoke adversarial litigation from which no one truly benefits, or to impose inappropriate quotas, but to bring employers to a better understanding and implementation of the benefits of equal opportunity and to encourage them to move in that direction.

PAY EQUITY

The idea that work done mainly by women is very often undervalued is anything but new. A hundred years ago, that tireless reformer, Sidney Webb, declared that “women’s inferiority of remuneration for equivalent work is . . . the direct or indirect result, to a very large extent, of their past subjugation.” Webb went on with characteristic optimism to suggest that, since the gap in wages was mainly due to customary attitudes, a mixture of public education and female solidarity would suffice to remove it. In part he was right, but a century later that hope has still not been borne out. The segregation of labour, sometimes virtually unconscious, into “men’s work” and “women’s work” remains a solid feature of the economic landscape, and the historic disparagement of women’s work is still reflected in the wages paid to many people employed in predominantly female jobs — nurses, dieticians, librarians, secretaries, service representatives and the like.

Thus, even as employment equity begins to open up new occupations to women, the worth of the jobs they have traditionally done remains to be acknowledged and fairly compensated. Moreover, Webb’s explanations of women’s relatively low earnings have been borne out by modern research: studies consistently show that about a quarter to a third of the

male-female wage gap, which now stands at 32 cents on the dollar in Canada, may be attributed to the traditional undervaluing of female jobs. However, his proposed solutions of education and solidarity, while important, are ultimately inadequate. To get at the discriminatory standards that help to hold women's wages down, it is necessary to implement pay equity programs in a more systematic fashion.

The concept of equal pay for work of equal value was formally enshrined in international law by the International Labour Organization's Convention 100 in 1951. Since the late 1970s, the federal government, eight provinces and the Yukon have adopted the principle. The wage gap, however, has closed by just eight cents during the last twenty years. In part, this may reflect such factors as economic slowdowns as well as the need to allow some time before pay equity laws fully take effect. But it is also a serious indictment of the strategy behind some of those laws. While the principle underlying pay equity is sound, the legislation passed to implement it has often lacked the power to make economic justice for women a reality. This has certainly been the case at the federal level in Canada.

A DIFFERENCE THAT COUNTS

The Federal Government was one of the first to legislate pay equity provisions, in the Canadian Human Rights Act of 1977, but this head start has not translated into greater progress over the years. One reason is almost certainly the absence of a positive duty for employers, including the government itself, to eliminate sex-based wage discrimination by reviewing and adjusting their pay systems across the board. Five provinces have adopted a systemic approach of this sort to what is clearly a systemic problem. The federal authorities, in contrast, continue to rely on complaints brought by individuals, unions or the Commission itself, under the Human Rights Act. Unfortunately, this complaints-based model puts the onus on a potential complainant to build a case of wage discrimination without having access to the employer's evaluation and compensation systems. Too often, in the event, employees who think their work may be undervalued do not have enough information to feel comfortable about coming forward, and employers lack any incentive to review their own pay practices and thus provide the necessary evidence.

In 1991, the weaknesses of the complaints-based model were further accentuated by the Government's refusal to implement full pay equity for women working in the federal public service, even after a major study in which it had actively participated produced evidence that employees in a number of female-dominated jobs were underpaid. This issue attracted considerable media attention during the Public Service Alliance strike in the fall, but the dispute has a much longer history, beginning with complaints that go back to 1979. Its current phase dates from early 1990, when a five-year-old joint union-management study to establish fair rates

of pay for nine female-dominated classifications broke down and the Government unilaterally decided to make interim salary adjustments to most of the employees concerned. The unions complained that these payments were insufficient and did not fully correct all discriminatory wage disparities. The Commission was asked to investigate and found that, though a welcome first step, the adjustments were not sufficient to eliminate all the wage discrimination identified in the study. When the Government disagreed, it left the Commission no option but to refer the case to a human rights tribunal.

That tribunal began its hearings in September, but not before the Government had brought a motion before the Federal Court to have the tribunal quashed on the grounds that the Commission had exceeded its jurisdiction and that its Equal Wages Guidelines were flawed. The Court turned down the motion, saying that the tribunal was the best place for the complexities of the case to be argued. The Government unsuccessfully appealed this decision as well.

The Commission is making the case that serious inequities against women persist, to the extent of several hundred million dollars in back wages. Its position is based on the same information that was so painstakingly produced by the five-year joint study involving the Government and the unions — information that the Treasury Board now apparently seeks to disown. One must wonder in the circumstances whether the federal employer is or is not ready to pay the bill for the very principle of equal pay enshrined in its own legislation. And it is not just wage equality in the federal public service that is placed in doubt. It is equally problematic whether other employers will commit time and energy to changing the wages of their female employees, if the largest organization in the country cannot see its way to doing so.

Meanwhile, 68,000 federal employees are waiting. This apparent unwillingness to deal with the total wage gap identified by a study in which it had voluntarily taken part, together with subsequent attempts to undermine the human rights tribunal, demonstrate why changes to the Canadian Human Rights Act are needed to provide a more rigorous and expeditious way of dealing with sex-based wage discrepancies. At the rate we are going, it could be many years before Canada's national and international commitments to equal pay for work of equal value are finally respected in full.

Since 1987, the Commission has proposed a series of amendments to the Act that would oblige employers to demonstrate a willingness to deal with wage discrimination and guarantee economic fairness to Canadian women. Among other changes, these would provide that employees share in developing and implementing pay equity programs and permit employers to phase in pay adjustments. They would also shift the emphasis away from costly, time-consuming and confrontational

complaint investigations in the direction of active compliance based on cooperation and systemic reform. Employers and unions that have already undertaken genuine pay equity programs would be a step ahead of the game and would have no difficulty in completing their programs. Those that have hesitated to begin would be faced with a clear legal obligation to equalize their wage structures in a thorough but measured way.

IN THE INTERIM

In the absence of such amendments, the Commission continued in 1991 to do what it could under the existing equal wages provisions. The total number of wage discrimination complaints on our books almost doubled in the course of the year, partly, as we see it, because of increased media attention and the impact of some provincial pay equity laws that have raised awareness and expectations, and partly as a result of the impatience of several public service unions with the Government's present approach. Another source of new investigations was the Department of Labour's program of payroll inspections. Where these inspections suggest sex-related wage discrimination and the employer does not appear ready to correct it, the Department refers the case to the Commission for further investigation. Of the three referrals the Commission has received since 1990, one was resolved when the employer agreed to pay the necessary adjustments, the second prompted an internal pay equity review that is now underway, and the third is still being looked into.

One important case that came to a successful conclusion in 1991 involved community health personnel working for the Federal Government. A human rights tribunal ruled that their jobs were underpaid because the Government's evaluation system failed to take into account several significant requirements of their work, such as training in health care practices, knowledge of native cultures and languages, and exposure to difficult environmental conditions. The tribunal decision stressed that fair and unbiased job evaluation entails recognizing all important aspects of the job. It also set a precedent by obliging the employer to revise its classification system in consultation with the Commission. The salaries of the employees were ordered to be adjusted retroactively by several thousand dollars a year.

The Commission is also providing guidance to two major pay equity studies, one involving the Government of the Northwest Territories and the Union of Northern Workers, and a second, Bell Canada, the Communications Workers of Canada and the Canadian Telecommunications Employees' Association. The commitment shown by the parties participating in these studies could serve as a model to employers and unions which have continued to dither while employees in predominantly female jobs were taking home pay cheques considerably smaller than they should be.

There are many factors still at work in our society that diminish the overall economic status of women, and the undervaluation of “women’s work” is only one of them. As these pages suggest, full equality entails solutions to two distinct but related problems. Clearly, as long as women are ghettoized by long-standing employment patterns and the so-called glass ceiling, they will remain second-class citizens in the work world. Hence the importance of employment equity programs: not so much in the 1990s to increase their sheer numbers in the workforce as to provide a better distribution hierarchically and by industrial sector. But employment equity alone is insufficient; we must also ensure that women are properly paid when they remain in traditional jobs, as many doubtless will for the foreseeable future. The only way out of that box is the honest recognition that they often are underpaid in those situations, and that nothing less than a vigorous and systematic review of pay systems themselves will suffice to bring about lasting change.

CASE WORK

PUTTING SOCIETY TO RIGHTS

As a general philosophy of human rights has developed over the years in Canada, we have all come to have a clearer idea of how the disputes that underlie the forbidding word “discrimination” can best be settled as matters of law and policy. By and large, the interpretation and application of Canadian human rights law have been decided by the administrative tribunals established for that purpose. From time to time, however, a case arises that, because of its wider implications or because the related jurisprudence is contradictory or confused, demands some clarification from the courts.

In so far as there is a pattern that has emerged, it appears to reflect a willingness on the part of the courts to defer to the ability and experience of human rights bodies themselves to make consistent sense of the laws they are given, while at the same time offering their guidance on two important questions: first, the adequacy of our present human rights laws vis-à-vis the imperatives of the Canadian Charter; and second, the duties of human rights agencies to abide by appropriate rules of consistency and fairness. At the risk of overgeneralizing, we may say that the courts will most often leave it to commissions, boards and tribunals — on the basis of a substantial body of previous jurisprudence — to define the discoverable characteristics of discrimination and either to redress the wrong or to establish what it means in practice to accommodate the special needs of individuals or groups who might otherwise be victimized. At the same time, they clearly intend to hold those agencies to clear and rigorous procedural standards that will be the same for all Canadians everywhere.

EQUAL BENEFIT OF THE LAW

Important as interpretation and procedural fairness may be, they cannot offset defects in the law itself. That is why the Commission continues to advocate the inclusion of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination under the Canadian Human Rights Act. Following a decision by the Ontario Court of Justice (General Division) in September 1991, this issue has now become a question of some practical urgency for the Federal Government. In *Haig and Birch v. Her Majesty the Queen in Right of Canada and the Minister of Justice of Canada*, a judge of the Ontario Court held that the absence of sexual orientation from the prohibited grounds in section 3(1) of the Act was a breach of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. One of the applicants, Joshua Birch, had been a member of the Canadian Armed Forces for five years. After he told his commanding officer that he is homosexual, he was informed that the Forces’ policy meant that he would no longer qualify for promotions, postings or further military training.

When Captain Birch discovered that he could not claim the protection of the Canadian Human Rights Act, he challenged the constitutionality of

section 3 of the Act under section 15 of the Charter, which deals with equality rights. Similarly, Graham Haig argued that, in the event of discrimination because of his sexual orientation, he would be denied recourse to the Act. Both complainants asked the Court for a declaration that lesbians and gay men had the right to the protection and recourse afforded by the Canadian Human Rights Act and should be able to seek redress when they were discriminated against because of their sexual orientation. The judge held that the Charter purported to give recourse to a legislative tribunal to all Canadians who believed themselves to have been discriminated against on those grounds. In his estimation, section 3(1) of the Act was “underinclusive” in that regard and contrary to the guarantee of equal benefit of the law set out in section 15(1). It was therefore discriminatory. The effect of this judgement would be to render the legislation as it now stands null and void, but the judge stayed his decision for six months, or until an appeal had been heard, and ordered that the Act remain in force during that period.

The Crown has appealed this decision. Mr. Haig and Mr. Birch have cross-appealed, asking for more specific declarations on the rights of homosexuals vis-à-vis the Canadian Human Rights Act. Our position is that section 3 of the Act does indeed deprive homosexual persons of the right to have a complaint of discrimination dealt with by the Commission. This is a clear denial of equal benefit of the law, contrary to section 15 of the Charter, and in our view cannot be considered justifiable as a reasonable limit under section 1. Section 3 should be declared inoperative with the order to that effect suspended for a sufficient period of time to permit Parliament to amend the Act. In the meantime, the Commission should be able to administer the Act in conformity with the Charter, by accepting and investigating complaints of discrimination on the basis of sexual orientation.

In a related matter, the Supreme Court of British Columbia ruled in August that same-sex couples were included in the definition of spouse for the purposes of the Province’s Medical Services Act regulations. At issue in *Knodel v. Her Majesty the Queen in Right of British Columbia* was the right of Timothy Knodel’s same-sex partner to the medical coverage extended to a dependent spouse under his medical services plan. As defined in the regulations, a spouse “includes a man or woman who, not being married to each other, live together as husband and wife.” The Medical Services Commission had denied the benefits on the grounds that this definition applied only to legal marriages and common-law relationships of a heterosexual nature.

In the judge’s view, the phrase “live together as husband and wife” did not require that a couple *be* husband and wife. It was meant to include relationships that involved emotional and sexual commitments, as distinct from siblings or other adult persons who lived together without sharing such bonds. The judge found that the evidence showed that, in

this sense, Mr. Knodel and Mr. Garneau lived together “as husband and wife.” Although the judge held that section 15 of the Charter did not require an interpretation of ‘spouse’ that included a person living in a homosexual relationship, she nevertheless found that Mr. Knodel had been denied his right to equality under section 15 when he was not granted spousal medical coverage for Mr. Garneau. Nor could this discrimination be justified under section 1 of the Charter. The judge therefore ordered that the Medical Services Act regulations be reinterpreted to include same-sex couples.

The Federal Court took the opposite view in a case involving the Old Age Security Act. James Egan and John Nesbit challenged the Act when they were denied the spouse’s allowance normally available to heterosexual couples when one partner reaches the age of 65 and the other is between 60 and 65. The judge rejected the two men’s claim that the pension law discriminated against them because of their sexual orientation, contrary to the Charter. He grouped same-sex couples with heterosexuals who live together but do not present themselves as married, such as siblings, parent and child, relatives or friends. The judge therefore saw nothing discriminatory in a law that provides benefits not accorded to them to married heterosexual couples, who have traditionally been treated as the basic unit of society. The denial of the spousal allowance to the applicants was, said the judge, based on their non-spousal status rather than their sexual orientation. The applicants will appeal this ruling to the Federal Court of Appeal.

RESOLUTION OF COMPLAINTS

RELIGION

Troubling outbreaks of racism, and ethnic and religious strife, were very much in the news this past year. But with an increased awareness of our vulnerability in this area also comes some capacity for change. In the Canadian human rights arena such changes are sometimes small, but even individual complaint settlements can help to shift the balance.

The first Commission settlement in a complaint of religious discrimination since the 1990 Supreme Court judgement in *Alberta Human Rights Commission v. Central Alberta Dairy Pool* firmly reinforced the ruling that employers have a duty to accommodate employees. Clarence Hoolsema, a member of the Worldwide Church of God, alleged that Westshore Terminals Limited restricted his employment opportunities by limiting the shifts it would allow him to work in order to avoid conflicts with his observance of the Sabbath. A mutually satisfactory scheme allowing Mr. Hoolsema to trade shifts and use leave days and holidays to avoid such conflict was provided for in a settlement that also compensated him for lost wages and provided \$6,500 for mental suffering and loss of self-respect.

The complainant in *Kurvits v. Public Service Alliance of Canada and Treasury Board* belonged to the Marathon Baptist Church, which

believes in the complete separation of church and state. The Church is not registered as a charitable organization under the Income Tax Act since such registration is contrary to its religious beliefs. Benno Kurvits was consequently refused permission to pay the equivalent of his union dues to the Church rather than the union, as this would have conflicted with the collective agreement. A human rights tribunal held that the requirement of Income Tax Act registration was discriminatory in this case. It ordered changes in the collective agreement and a sum equal to the amount of the dues to be paid to a charitable organization agreed upon by the parties. Mr. Kurvits was also awarded \$360 for legal costs and \$1,000 for damage to his feelings and self-respect. The Treasury Board has appealed this decision to a review tribunal.

RACE, COLOUR, NATIONAL OR ETHNIC ORIGIN

A tribunal hearing in *Grover v. National Research Council* has been completed, and we are awaiting a decision. Chander Grover, a physicist with the NRC, filed a complaint alleging race discrimination when his research funds were cut off and his research programs cancelled. He alleged that he was denied promotions as well as the assistance of summer students, visiting professors and scientists. Dr. Grover later lost his job, though he was subsequently reinstated as a result of a union grievance. The human rights tribunal decision is expected in 1992.

Mary Pitawanakwat, a woman of Ojibway ancestry, was employed as a social development officer by the Secretary of State's Department. She alleged that she was subjected to adverse differential treatment, harassment and eventual dismissal because of her race. A tribunal was appointed in 1990 to hear the complaint but the hearing was adjourned pending determination by the Federal Court of certain jurisdictional questions that we report on below. The hearing resumed at the end of 1991.

In *Gannon v. Canadian Pacific Ltd.*, the complainant, who is black, alleged that he was denied promotions, overtime work, training and other assignments because of his race and family status. He also alleged that he was disciplined more severely than non-black employees and harassed by his supervisors and co-workers because of his race. He was the only black employee in the respondent's Vancouver yard, and over several years had bid on a number of jobs that were given to other employees with less seniority. In one instance, the successful candidate was the son of a supervisor. Ken Gannon also claimed to have had racial slurs directed at him by a supervisor. Tribunal hearings began in 1991, and a decision is expected in 1992.

A Commission settlement in 1991 dealt with an employee's complaint against his airline employer on the grounds of race, colour, national or ethnic origin, and family status. The complainant was an unmarried

South Asian man who alleged that he was never given a permanent position as foreman or coordinator, that white colleagues with comparable or less experience had been promoted, and that none of the supervisory maintenance positions had ever been held by an employee of his racial origin. The airline revised its procedures for the selection, screening and assessment of its technical operations staff and compensated the complainant financially.

AGE

The great majority of Commission age discrimination complaints are from older persons who believe they have been unjustly denied employment opportunities for reasons of age. A man who had been employed by the same organization for almost thirty years felt that he was unjustly overlooked for promotion because of his age. During his lengthy service he had worked in several areas, gained training and experience and upgraded his skills through various college courses, but when he applied for one of several vacant positions he was not selected, and the positions were all filled by younger persons, two of whom did not possess the qualifications outlined in the employer's statement of qualifications. The respondent organization agreed to pay the complainant the approximately \$10,000 differential in salary between the position he held and the position he believed he was denied because of his age. It also agreed to use the higher salary in the complainant's pension calculations upon his retirement.

Another settlement concerned a 58-year-old radio announcer who was replaced by a man more than ten years younger because, he said, the station wanted to project a more youthful image. The Calgary Broadcasting Company agreed to pay William Jameson \$10,000 in compensation for lost wages. In a third case, a 51-year-old bank employee alleged that he was denied a promotion because the bank where he worked had a policy of not promoting older employees. The bank agreed to pay the complainant \$5,000 in compensation for mental suffering.

The complaint was also settled in the case of a woman who challenged a clause in the collective agreement between her union and her employer providing that, in the case of two employees hired on the same day, the older had seniority. In her complaint against the union, the Brotherhood of Railway, Airline and Steamship Clerks, Susan Tanel alleged that the policy resulted in her being denied upgrading from a part-time to a full-time position because of her age. An older employee hired on the same day was given the position instead. The union and the employer have since recognized that age is not an appropriate measure of seniority between two employees with equal service; they no longer apply this policy or any other age-based seniority policy. Ms. Tanel also received modest monetary compensation in settlement of the complaint.

A complaint was filed by a 62-year-old veteran, William McDougald, who was denied access to a special program because of his age. The Veterans' Independence Program, which provides housekeeping support and transportation assistance, excludes veterans under the age of sixty-five. The Department of Veterans Affairs mistakenly denied the complainant's request for assistance by telling him that no exceptions to this age requirement were permitted. In fact, the Minister may override the age requirement when special circumstances exist, as was the case of Mr. McDougald. Once the Department was made aware of its error, it accepted his new application for assistance and allowed him access to the program because of his medical condition.

As the result of a complaint filed by James Walsh, the Canadian Imperial Bank of Commerce removed life insurance restrictions for consumer loan applicants over the age of sixty-five. Mr. Walsh, who was seventy, was denied life insurance coverage on a personal loan because of his age. The Bank agreed to take several steps to change its policy: starting immediately, consumers over the age of sixty-five may apply directly to the life insurance company for coverage, and the latter may consider medical information and the range and amount of claims in approving or rejecting applications; eighteen months after the date of the settlement, consumers up to seventy years of age will be able to apply directly to the bank for coverage without any age differentiation.

In 1985, twenty-six pilots and flight attendants filed complaints against Transport Canada and the Department of National Defence when they were denied continued employment as executive flight personnel because of their ages. Being over the maximum enrolment age for the Canadian Armed Forces, they were not allowed to keep their executive flight services positions when these were transferred from Transport to National Defence. A tribunal was appointed in 1988 and made an interim ruling based on section 15(b) of the Act that had the effect of disposing of eleven of the complaints. The Commission appealed this ruling to the Federal Court and challenged the composition of the tribunal, alleging a reasonable apprehension of bias on the part of the tribunal chairman. The Court quashed the tribunal's decision, and ordered the president of the Tribunal Panel to appoint a new tribunal. A new hearing was held in 1991, and the tribunal's decision has been reserved.

Another 1991 tribunal hearing allegations of age discrimination against the armed forces has also reserved its decision. *Martin v. Canadian Armed Forces and Department of National Defence* involved ten complaints by members of the Canadian Forces, ranging in age from thirty-nine to fifty-five, who alleged that they were denied employment opportunities by the Forces' retirement policy. A key issue in this case is whether, as DND maintains, the retirement policy is a bona fide occupational requirement because physical fitness deteriorates with age.

SEX

Women with children are often penalized in employment situations. Employers are still reluctant to hire or to continue to employ a pregnant woman, while women on maternity leave are often refused benefits to which they would otherwise be entitled. This year, several settlements were agreed to in complaints of discrimination against pregnant women. France Parent-Mercier's complaint was against the Department of Transport. The time Ms. Parent-Mercier spent on maternity leave was excluded from calculations of how long she had been in her position when annual salary increases were assessed. The complaint was settled when the department agreed to pay Ms. Parent-Mercier \$2,500 in lost wages. In a similar complaint, Louise Latour said that Canadian Armed Forces regulations excluded the time she spent on maternity leave from the calculation of her severance pay. The CAF agreed to take steps to change their policy and to treat maternity leave like any other period of service for severance pay purposes. Ms. Latour also received \$6,000 in compensation.

Two other complaints of pregnancy-related discrimination were resolved in 1991. Both involved a challenge to an airline's policy on illness and pregnancy. The company's insurance plan denied sick leave benefits to pregnant women who became ill with a pregnancy-related illness ten weeks or less before their expected due date. As a result of the complaints, the company amended its short- and long-term disability insurance plans to ensure that men and women are treated equitably in the case of illness, no matter what the cause. The complainants also received monetary compensation and each was sent a letter of apology by the company. Another case of alleged sex discrimination based on the complainant's pregnancy came about when a bank fired an accounts officer after she informed her manager she was pregnant. The bank maintained that it was the accounts officer's performance, not her pregnancy, that was the reason for her dismissal. A conciliated settlement provided for payment to the complainant of \$20,000 for mental suffering, loss of self-respect and damage to her professional reputation.

In *Attorney General of Canada v. Mongrain*, a review tribunal reversed a previous tribunal decision which held that Gihane Mongrain had not been discriminated against because of her sex when she lost an offer of employment as a language teacher because she was pregnant. The original tribunal had decided that a candidate's availability for a short-term contract as a supply teacher was a bona fide requirement. It therefore dismissed three complaints against the Department of National Defence by women who were unavailable for work because they were on maternity leave. In the review tribunal's view, the tribunal erred on two grounds: it did not consider evidence that the availability clause was only applied to employees who were absent because they were pregnant;

and it mistakenly concluded that the employer had proved a bona fide occupational requirement. The review tribunal felt that the availability clause, while neutral on the surface, had an indirect discriminatory effect, and that the employer therefore had a duty to accommodate employees who were adversely affected by it. It ordered the respondent to pay Ms. Mongrain \$3,500 for mental suffering and loss of self-respect.

The Federal Court of Appeal refused to intervene in this decision, agreeing that the original tribunal had erred in a way that permitted the review tribunal to reverse the decision. The Court did, however, attempt to clarify the notions of bona fide occupational requirement and the employer's duty to accommodate, which it suggested could not be invoked simultaneously. It referred to the *Central Alberta Dairy Pool* decision in which the Supreme Court made clear that a duty to accommodate can only exist in cases of discrimination where an apparently neutral rule has an adverse impact on a particular group of individuals. In cases of direct discrimination, where there is a bona fide occupational requirement, the Supreme Court held that accommodating individual employees or groups is not required and would in fact undermine the foundations of the BFOR defence.

Sexual harassment was another frequent type of sex discrimination complaint in 1991. Many harassment cases follow a familiar pattern. A woman who is acknowledged to be a good worker is harassed, the resulting stress causes health problems and health-related absences, and finally she either resigns on doctor's orders or is let go because her work has deteriorated. One such case involved a records clerk who was subjected to sexual harassment by her immediate supervisor, harassment that included making fun of the way she walked, telling everyone she was "cute" but not too smart, and informing the complainant and her two female co-workers that they were lucky to have their jobs because they were "three stupid housewives." The complainant became ill and resigned to avoid further stress. She brought a complaint to the Commission. As part of a settlement, she received \$10,000 for mental suffering and loss of self-respect.

Another woman, a manager for a bank, who complained that she was sexually harassed by her immediate supervisor found herself excluded from meetings and cut from contact with potential clients. She then received a poor performance evaluation. When she became ill with a stress-induced illness, her employment was terminated. A settlement was eventually reached in the course of investigation by which the respondent agreed to pay the complainant a lump sum of \$33,000 and provide a letter of reference.

There was no shortage in 1991 of cases of sex discrimination involving issues other than pregnancy or sexual harassment: denial of employment or promotion on sex-related grounds is a common allegation, as is the

claim that women are routinely denied the opportunity to take part in certain activities or associations. For example, Janet Stevenson alleged that the Department of the Environment (Parks Service) discriminated against her and against women as a class by its policy that only white males would be hired for the Historical Animation Program at the Halifax Citadel. The policy was allegedly based on a requirement for historical accuracy; it was subsequently changed to ensure that all future hiring decisions at the Halifax Citadel would be made without regard to race, sex, religion, or ethnic origin and in accordance with the spirit of the Canadian Human Rights Act.

A settlement was also reached in the complaint of a fisheries observer against her employer and the Department of Fisheries and Oceans. The observer alleged that her sea-going assignment was cancelled because the operators of the vessel to which she was to have been assigned refused to sail with a woman in the position, and that the Department condoned this practice. The settlement provided for \$1,300 compensation for lost wages and \$4,000 for mental suffering. The Department was also required to give a commitment to compel operators of vessels to accept fisheries observers regardless of their sex and to provide a letter of explanation to the complainant.

Several complaints were filed against the Canadian Armed Forces by female members of the Black Watch (Royal Highland Regiment of Canada). Because of their sex, the women were not permitted to wear highland dress and participate in events such as the Trooping of the Colour on the occasion of the visit of the Queen Mother. A settlement was reached under which the CAF authorized the wearing of highland dress by all members of the Black Watch, agreed to compensate the complainants for hurt feelings, and sent a letter of regret to each of them.

In *Chapdelaine and Gravel v. Air Canada*, a review tribunal upheld the tribunal's decision that the complainants, Lucie Chapdelaine and France Gravel, were discriminated against on the basis of their sex when they were refused employment as pilots because they did not meet the minimum height requirement, which was 5'6" at the time. The review tribunal also supported the tribunal's decision not to order retroactive seniority as it would not be an appropriate remedy in the circumstances. The review tribunal did, however, order significant changes in the amount of financial compensation payable to the complainants. It awarded each of them \$1,000 for mental suffering and loss of self-respect, for which no payment had been ordered in the tribunal decision. The amount to be paid for lost wages was also increased to more accurately reflect the sum to which each woman was entitled. Ms. Chapdelaine's award was increased to \$48,986 from \$25,480 and Ms. Gravel's to \$66,728 from \$33,600. Interest was ordered to be paid on both amounts.

Early in 1991, the Federal Court of Appeal refused to reverse the review tribunal decision in *Canadian Broadcasting Corporation v. O'Connell et al.* The result is that the original tribunal decision, in which the review tribunal had likewise refused to intervene, still stands. The tribunal held that the CBC discriminated against female video technicians by assigning them to fewer mobile broadcasts than their male colleagues. Mobile assignments usually involved increased overtime hours, opportunities to learn new techniques and better chances for career advancement. The CBC had argued that it was bound by an agreement that allowed producers creative freedom in selecting their crews. The tribunal did not accept this argument, maintaining that neither creative discretion nor collective agreements could justify discriminatory treatment. Like the review tribunal, the Federal Court of Appeal held that the tribunal had not committed any error of fact or law that would permit interference by a review tribunal.

Allegations of sex discrimination where the complainant is a man do not often arise, but it is important to stress that the Act does not limit its protection to women. In *Hay v. Cameco — A Canadian Mining and Energy Corporation*, the complainant filed a complaint against his employer when he was disciplined for visiting a female friend in her living quarters during their off-duty hours. Because the area was designated for women only, Andrew Hay lost his camp privileges for two tours of duty, which effectively denied him access to the work site, and was warned that if he was found in the women's quarters again he would be fired. The tribunal decided that the rule of no men in the women's living quarters was a discriminatory one, since there was no similar restriction on the presence of female employees in the men's quarters, and the company did not provide sufficient evidence to show that this differentiation was a bona fide occupational requirement. The tribunal ordered that the rule be revoked, all records of the incident be removed from Mr. Hay's personnel file, and the respondent pay him \$2,779 for lost wages and a token amount in compensation for hurt feelings.

MARITAL STATUS, FAMILY STATUS

The grounds of marital and family status are often linked, as was the case in Diane Richer's complaint against the Canadian Armed Forces. Ms. Richer alleged that the CAF discriminated against her on the basis of her marital and family status when she was refused admittance as a guest to the Junior Ranks Mess because she was married to an officer. The complaint was settled when the Forces agreed to admit such visitors into messes regardless of the rank of their military spouses. It thus accorded individuals married to military personnel the same treatment as civilians who have no military affiliations. Ms. Richer received \$500 for hurt feelings and a letter of apology.

In 1989, we reported on the case of *Druken, Isbitsky, McMillan and Bérubé v. Canada Employment and Immigration Commission*. The

Supreme Court refused to interfere with the tribunal decision that unemployment insurance provisions denying benefits to individuals who worked for their spouse, or for a company more than forty percent of which was owned by the spouse, were discriminatory on the basis of marital and family status. Forty-two more complaints arising out of the same unemployment insurance regulations have now been settled. Unemployment benefits originally denied to the complainants have been paid, the debts that the Immigration Commission was reclaiming have been cancelled, and each complainant has received compensation for hurt feelings and damage to self-respect.

Another case that was reported in 1989 and again in 1990 was *Canada Employment and Immigration Commission v. Canadian Human Rights Commission and Lang*. Ina Lang alleged that CEIC denied her application for funding under the Challenge 86 program because she wished to hire her daughter to help in her family child care business. In 1991, the Federal Court of Appeal upheld the tribunal's assessment that CEIC had discriminated against Ms. Lang on the basis of her family status when it denied her the funding she sought, and the award of \$1,000 for hurt feelings was also upheld. But the Court set aside the order of \$1,566 to Ms. Lang for financial loss on the grounds that it was not legally or factually founded.

DISABILITY

Canadians are becoming more aware that in order to achieve equality we must develop a sensitivity to the skills and abilities of individuals who live with physical or mental challenges not all of us have. It is no longer acceptable to assume that a person in a wheelchair cannot effectively perform a given job, or that all people with a particular health condition must be precluded from certain kinds of employment. We are also increasingly conscious of the importance of ensuring full accessibility for all.

In 1991, complaints of discrimination based on disability again made up the largest single element in the Commission's case load. Employment was still the most common area in which complaints arose. Others concerned the provision of services or the accessibility of public places to people who use wheelchairs or to individuals with other impairments. In one job-related case, the Canadian Armed Forces changed its policy of excluding applicants with psoriasis after complaints were filed by James Boyd and Brian Steel. The new policy is much less restrictive than the one that gave rise to the complaints. It is expected that more than 90 percent of people with psoriasis will now be eligible for enrolment in the Forces. Mr. Boyd received \$6,054 in general damages, and Mr. Steel received \$19,740 for lost wages, \$1,000 in general damages and a letter of apology.

A complaint of adverse treatment in the provision of services was filed by Debbie McAllister against Air Ontario Limited. Ms. McAllister said that she and her son were told they could not board an Air Ontario plane because it could not accommodate his wheelchair. A settlement was reached when Air Ontario agreed to send Ms. McAllister and her son a letter of apology and \$1,300 in compensation. The company also assured the complainant that action had been taken to prevent such situations arising in the future. No settlement was reached, however, in a complaint against the Vancouver Port Corporation by a woman who alleged that she was being discriminated against by the absence of a wheelchair-accessible ramp to an overpass. The Commission nevertheless decided not to request that a human rights tribunal be appointed. After consulting independent experts, it was satisfied that the ramp design proposed by the respondent during the conciliation process and the Port Corporation's assurance that the ramp would be built were a sufficient remedy.

When disability complaints are heard by tribunals, the resulting decisions may break new ground. In *Cremona v. Wardair and Hubbert (Radford) v. Worldways*, a tribunal established for the first time that imperfect vision that is corrected with contact lenses nevertheless constitutes a disability, and that the respondents' uncorrected visual acuity standard for flight attendants did not constitute a bona fide occupational requirement. The complainants had been denied employment as flight attendants because their uncorrected vision was below the standard required by the respondents. The tribunal held that the respondents had an obligation to accommodate the complainants short of undue hardship, which they had failed to do, and it awarded Tina Radford \$90,000 in compensation. No damages have yet been awarded to Rodney Cremona because Wardair has filed an application with the Federal Court of Appeal for a review of this decision.

Another complaint involving visual acuity standards led to a change in RCMP policy on the employment of people who have undergone radial keratotomy to correct myopia. The complainant, Gregory Bankowski, filed a complaint after the RCMP refused his application because he had undergone this surgery. The Force initially contended that radial keratotomy weakens the cornea and may result in greater than normal damage from such accidents as a blow to the eye. It also maintained that an operated eye would be more sensitive to variations in light, glare and contrast, all potential hazards in a work situation. In the opinion of medical experts consulted by the Commission and the RCMP, however, individuals who have had radial keratotomy do not pose an undue risk in a working situation. In the case of direct physical contact, the corrected cornea is not significantly weaker than an unoperated eye and may even react more favourably. Furthermore, after an initial healing period, most operated eyes suffer only minimally or not at all from diurnal variations, glare and contrast sensitivity. The RCMP therefore introduced a new

policy permitting individuals who have undergone radial keratotomy to join the Force if, twelve months after surgery, the applicant's vision is stable and there are no significant side effects. Under this new policy, Mr. Bankowski passed all required visual acuity tests and his application was immediately processed. In addition, he received \$5,000 for mental suffering.

Many cases of disability turn simply on the particular facts; the issue is whether or not the person was denied an employment opportunity without good cause, and no larger question of law is involved. The tribunal in *Beaulieu v. Canadian Armed Forces* found that the complainant had neither epilepsy nor temporal lobe partial epilepsy when he was discharged from his position as a driver with the Armed Forces. It ordered that he be reinstated to his former position with back pay. The CAF has filed an application for review of this decision in the Federal Court.

A review tribunal decision was released last year in *Canada Employment and Immigration Commission v. Anvari*, a case first reported in 1988. Mehran Anvari had had polio in his country of origin and needed an operation that was not expensive, and easily obtained. CEIC had refused to grant him landed immigrant status, relying on a provision of the Immigration Act to exclude him from Canada because his disability might cause an excessive drain on health or social services. In the tribunal's view, the evidence did not support CEIC's position, and it ordered it to process Mr. Anvari's application and pay certain of his medical expenses, as well as \$3,000 for mental suffering and loss of self-respect. A review tribunal later reduced the latter amount to \$1,500 but otherwise left the original order unchanged. Both CEIC and the Commission have filed applications for review in the Federal Court of Appeal.

A DEGREE OF RISK

As tribunals seek to balance the right of equal access to employment with the need to protect employees and the public from harm, the question of what degree of risk may be acceptable is a recurrent problem. At what point will an employment restriction be allowed because of the risk of harm to an employee with a disability, to co-workers, or to the general public? And how is such a risk to be measured?

In September a review tribunal reversed the tribunal decision in *Canadian Armed Forces v. Bouchard*, first reported in 1990, and dismissed the complaint. Jacques Bouchard lost his job as a cook and was released from the Forces because of kidney stones or renal lithiasis. The review tribunal concurred with the tribunal that there was evidence of discrimination based on Mr. Bouchard's disability. However, it disagreed with the tribunal's analysis with respect to the existence of a

bona fide occupational requirement. Finding that the Forces had indeed demonstrated a bona fide occupational requirement, the review tribunal concluded that the safety of people with this illness would depend on their having immediate access to hospital care in an emergency. It also judged that an individual in the Forces who was likely to suffer from renal lithiasis could place other members in jeopardy. There was no way of predicting when the illness would recur, and during an attack of renal colic the intensity of the pain and the effects of the necessary medication would render the individual completely incapacitated. This tribunal also accepted the argument that cooks must be able to perform all the duties of a soldier when required. The Commission has asked for a review of this decision in the Federal Court of Appeal.

A tribunal decision in the case of *St. Thomas v. Canadian Armed Forces* affirms that the onus of showing that a risk is real, not hypothetical, rests upon an employer. While serving as a construction engineering technician in the CAF, Robert St. Thomas was discharged because of asthma. In addition to placing the onus of demonstrating real risk on the employer, the tribunal affirmed the rule that, even if it is not an absolute requirement that employees be individually tested, an employer may have to explain why it was not able to test a particular employee on an individual basis. The CAF has filed an application with the Federal Court of Appeal for judicial review of this decision.

Risk was also the main issue in *Robinson v. Canadian Armed Forces*, where the complainant was released from employment with the Forces because of epilepsy. The tribunal decision in this case is of considerable significance for human rights law. In assessing the employer's claim to have a bona fide occupational requirement for applying a discriminatory restriction, the tribunal returned to the test of whether there was sufficient risk to justify the exclusion, as distinct from whether the risk was real, not speculative, which was the test applied by the Federal Court of Appeal in its 1987 decision in *Canadian Pacific v. Canadian Human Rights Commission and Mahon*. The tribunal in *Robinson* characterized the notion of "real risk", by itself and without regard to sufficiency, as being inconsistent with the purpose and philosophy of human rights law. In the tribunal's view a certain risk was sometimes acceptable in the public interest to ensure that the purpose of the Act is fulfilled.

This decision follows the direction taken in 1985 by the Federal Court of Appeal in *Air Canada v. Carson* and again in 1990 by the Supreme Court in *Central Alberta Dairy Pool*, where the reasoning in *Mahon*, which had been the leading decision for several years, was rejected. The tribunal set out a three-part test for employers who wish to justify a blanket exclusion of people with a particular disability as a bona fide occupational requirement. The employer must prove a sufficient risk of employee failure, the impossibility of individual assessment, and the

proportionality of the exclusion to the end being sought, namely safety. If upheld, this test could have a considerable impact on the Canadian Armed Forces' "war readiness" defence, which requires that all military personnel be capable of performing combat duties or their equivalent should the need arise. The tribunal questioned the foundations of that defence and remained unconvinced that the requirement of unlimited mobility was more than a hypothetical statement. The CAF has filed an application for review of this decision with the Federal Court of Appeal.

REMEDIES

One of the more significant recent cases in terms of remedy was the 1989 tribunal decision in *Morgan v. Canadian Armed Forces*. The Forces admitted a discriminatory practice when they denied Richard Morgan the opportunity to re-enrol because he was perceived to be suffering from brain damage as the result of a head injury. The tribunal assessed the remedies to which Mr. Morgan was entitled and ordered that he be re-enrolled and paid for lost wages and hurt feelings. It also awarded a substantial sum for compound interest, something that had not been an element in human rights compensation in the past. In 1990, a review tribunal upheld the general terms of the tribunal decision, but with some changes to the amounts of compensation and in the way the interest was calculated. It also held that interest on the amount for hurt feelings was not appropriate.

A 1991 decision of the Federal Court of Appeal characterized the issues raised as involving principles of general application previously unaddressed by the Court in a similar context. Among the questions it considered were an appropriate limit on the compensation period, subtraction of months of compensation brought about by Mr. Morgan's delay in filing the complaint, a deduction from the award for Mr. Morgan's failure adequately to mitigate his losses, and the amount of interest to be awarded. The Court held that the initial tribunal and the review tribunal should have established a cap or cut-off point for the period of compensation. The principles applicable in tort law — restoring the victim to the position that existed before the wrong occurred, and excluding from compensation consequences of the wrong that are indirect or too remote — were equally applicable to human rights cases. In the Court's view, it had been improper for the review tribunal to subtract three years from the amount of compensation because the complainant had delayed filing his complaint while he pursued other avenues of redress. Such a deduction amounted to a penalty imposed on the complainant and was not authorized by the legislation. The Court also reinstated the tribunal's finding that Mr. Morgan had failed in his duty to mitigate his losses for some of the time in question, and that appropriate amounts should be deducted for this reason.

It went on to say that, although there was no provision that expressly granted human rights tribunals the power to accord interest, the tribunals were right in considering that their power to assure the victim adequate

compensation entitled them to make this award. Interest on lost wages might be required if, but only if, it could be seen to be necessary to cover a complainant's loss. The majority of the Court agreed with the review tribunal that the appropriate rate of interest was the Canada Savings Bond rate, payable for each year until the compensation was made. Compound interest was warranted in human rights cases only if it could be deduced from the evidence or the circumstances of a case that it was required to cover the loss, which was not true with respect to Mr. Morgan. Finally, the Court held that the review tribunal had no reason to interfere with the tribunal's assessment of an appropriate amount of compensation for hurt feelings and its decision to award interest on that amount. The case has been sent back to the review tribunal for reconsideration.

JURISDICTIONAL AND PROCEDURAL QUESTIONS

We have already referred to the racial harassment complaint of Mary Pitawanakwat. When Ms. Pitawanakwat later filed a complaint alleging sexual harassment, after the investigation into the race complaint had been completed, this became the subject of a Federal Court ruling. The Court quashed the Commission's decision to refer the sexual harassment complaint to tribunal along with the race complaint because, in Justice Muldoon's view, the sexual harassment complaint constituted a new complaint, not an amendment, which should have been investigated and dealt with separately.

By treating the complaint as an amendment, the Commission had implicitly decided to deal with a complaint filed more than a year after the event it complained of. While this statutory time limit is a flexible one, in that the Commission may sometimes deal with a complaint despite its late date, such a decision must be made explicitly. Moreover, in Justice Muldoon's view, the limit was enacted for the benefit of respondents, and any decision to deprive them of this benefit must show some deliberate exercise of power and some indication of why the limit was extended. The Commission thus failed to exercise its jurisdiction correctly and committed an error of law. As a result, the Court permanently prohibited the Commission from referring that part of Ms. Pitawanakwat's complaint which relates to sexual harassment to a tribunal.

The Court also ruled, however, that the hearing could proceed on the race complaint, and that this hearing was not precluded by an earlier hearing by a Public Service Commission adjudicator into Ms. Pitawanakwat's allegation of wrongful dismissal. The Court ruled that the doctrine of issue estoppel (by which an issue that has been ruled upon by one decision-making body cannot be litigated before another) did not apply to human rights tribunal proceedings.

In *Motorways Direct Transport Ltd. v. Canadian Human Rights Commission*, the Federal Court held that the Commission's delay in

dealing with a complaint about an employee's dismissal for a disability (alcoholism) was sufficiently prejudicial to the employer that the duty to act fairly had been breached. Justice Walsh recognized that the Commission was "quite possibly overworked and short staffed" but held that its delay in investigating this complaint, which had in any case been filed and accepted more than a year after the event complained of, was unacceptable. The Court therefore quashed the Commission's decision to proceed with the investigation and prohibited it from dealing with the complaint. Similar language was used by the Federal Court of Appeal in *Morgan v. Canadian Armed Forces*, where Justice MacGuigan said that, in his view, "one year would normally be a reasonable period of time for the Commission to investigate and decide whether to proceed to a tribunal . . . [and] two years between complaint and tribunal is an outside limit for the Commission's internal processes."

Judicial and review tribunal powers were also the subject of decisions in 1991. The Federal Court of Appeal in *Attorney General of Canada v. Mongrain*, a case discussed above with respect to sex discrimination, took the occasion to specify more clearly the scope of a review tribunal to intervene in the case before it. These powers, the Court said, were similar to those exercised by a court of appeal in the ordinary judicial hierarchy: a review tribunal could intervene only in the case of an error of law or an erroneous finding of fact, an interpretation which the Commission has always maintained.

In *Morisset v. Canadian Human Rights Commission*, the Federal Court reaffirmed the administrative and discretionary nature of Commission decisions with respect to the outcome of a complaint. The Court must refrain from intervening in any discretionary administrative decision, such as the Commission's decision to dismiss or not to deal further with a complaint, so long as the discretion was exercised pursuant to the Act and in accordance with the principles of fairness recognized in administrative law. After investigating Mr. Morisset's disability complaint against the Royal Canadian Mounted Police, the Commission had ruled that the evidence did not support the allegation of discrimination in employment and dismissed the complaint.

A similar question arose before the Federal Court in *Mercier v. Canadian Human Rights Commission*. After investigating Brigitte Mercier's complaint against Correctional Service Canada of discrimination in employment because of her sex and disability, the Commission dismissed it on the grounds that no further proceedings were warranted. Ms. Mercier appealed the dismissal to the Federal Court, which held that the Commission's decision was a purely administrative one in which the Court could not interfere unless the Commission had made a manifest error, breaching the rules of natural justice or the explicit requirements of the Act. In providing Ms. Mercier with the investigator's report before deciding to dismiss her case, the Commission had fulfilled its

obligations. It was not required to provide her with reasons for its decision to dismiss the case. Ms. Mercier has appealed this ruling to the Federal Court of Appeal.

Another complainant whose allegations of discrimination in employment because of disability were dismissed by the Commission asked in *Jennings v. Canadian Human Rights Commission* that the Federal Court quash that decision. Nancy Jennings's allegations against the Commission included fraud, abuse of power, and bad faith. The issue dealt with by the Court was whether the Commission had the right to defend itself against these charges or whether, as the plaintiff requested, it should be restrained from presenting a defence. The Court was unequivocal in its conclusion that "any defendant, faced with charges of unsavoury and iniquitous dealings with the plaintiff's complaint," would be entitled to defend itself. Ms. Jennings has filed an appeal of the Trial Division decision in the Federal Court of Appeal.

THE BUSINESS OF THE COMMISSION

Like many small agencies with far-reaching and reforming mandates, the Commission is often engaged with the question of how to give and to get the best value for money. While in good part this is an exercise in assigning priorities, it also calls for some skill in managing as many cases as possible with the fewest hands, while at the same time carrying on an active campaign against discrimination in the larger sense of that term. The Act itself gives the Commission three broad roles: the investigation and resolution of complaints; the removal of systemic discrimination; and the creation of a more favourable human rights environment through advocacy and information. The demand for all three has grown steadily over the years, sometimes dramatically.

INVESTIGATING COMPLAINTS

When the Commission receives a complaint, it assigns an investigator, normally in the region where the incident has occurred, to determine on the basis of interviews and other evidence whether the alleged discrimination can reasonably be substantiated. Depending on the nature of the complaint, this process may take weeks, months or unfortunately even years before the investigator is able to make a recommendation to the members of the Commission. They then decide whether or not the case will proceed and, if so, how. At any given time, there may be more than 2,000 complaints cases that are still open, which is to say still awaiting a final determination by the Commission, a human rights tribunal or the courts. All open cases are therefore part of the Commission's total case management process. The following is an overview of the volume and distribution of open cases as of December 31 in each of the last three years.

	1989	1990	1991
• Under investigation:	1,553	1,890	2,027
• Under conciliation:	279	361	290
• At tribunal:	136	149	174
• Before the courts:	52	38	64
Total of all open cases:	2,020	2,438	2,555

The annual total of new complaints has risen by roughly 100 percent since 1987 and is now approaching 1,000 per year. The number of Commission staff dealing with complaints throughout the whole case management process has also increased in the last five years, but by less than 25 percent. To keep the running backlog of open cases to manageable proportions, the Commission has added several new strings to its bow. The first has become known as the early resolution option, which allows the officer who takes the complaint to explore with the

parties as soon as possible whether they may be prepared to settle their dispute without resort to a full-scale investigation. This device was first introduced in 1989 and has continued to prove its worth as a way of offering more immediate remedies for complainants, a no-fuss procedure for respondents and a way in which the Commission can free up hard-pressed resources for more contentious complaints.

The Commission has also taken a number of procedural measures to ensure that, once investigated, cases are brought to the Commission itself with minimum delays. In part this means weeding out redundancies in the recording and transmission of essential information, and in part tightening and updating the computerized system for tracking the progress of a case through the necessary stages of analysis and review. Although these efforts are bearing fruit, both by saving time and clarifying the documentary evidence on which the Commission bases its decisions, they have not been able to outrun the sheer volume of new complaints. To provide an acceptable level of service to complainants and meet increasingly stringent standards of timeliness established by the courts, the Commission has again been obliged to request additional resources.

EQUITY PROGRAMS

Meanwhile, we have become increasingly involved in employment and pay equity programs that affect tens of thousands of jobs. As we explained in an earlier chapter, the Commission is obliged by its own Act to respond to complaints in both these areas, and it only makes sense, given the systemic nature and scope of equity programs, to look more broadly at an organization's employment and compensation systems at the same time. The result, however, is that a single employment or pay equity investigator may have to deal with several employers at the same time, not to mention the complex hierarchical situation of the four designated groups and an almost infinite variety of job requirements.

It is the Commission's view that legislated equity requirements offer the best chance of combatting the institutional manifestations of discrimination and that such programs can only take on greater importance in the future. In the circumstances, it would be remiss on our part not to point out that timely enforcement of equity legislation, like everything else, calls for a reasonable amount of sustained monitoring and enforcement. Employment and pay equity programs may now be on the verge of delivering substantial improvements for women and for historically disadvantaged minorities. With appropriate changes in the legislation this is more likely to become a reality.

FIELD WORK

Important as it is to make sure that the legal rules are adhered to, perhaps the most rewarding part of the Commission's work lies in explaining

Canada's human rights situation to members of the public and trying to enlist their support for the issues and reforms that seem to us of the greatest priority. Surprising though it may seem, Canadians are not all that well informed about their anti-discrimination laws, and even less so about the workings of the administrative and quasi-judicial networks that are supposed to protect their interests.

When it comes to spreading the word on human rights and the services of the Commission, our policy is basically one of all shoulders to the wheel. Receptionists, regional officers and legal or policy specialists, not to mention communications staff and members of the Commission, all spend a lot of time listening and talking to ordinary people, as well as human rights experts, and trying to respond to their enquiries, comments and concerns. The official tally of such enquiries has grown by one quarter since 1987. Many of these enquiries are no more than that: how does one go about setting right what appears to be an act of discrimination? Others may have little if anything to do with our legal mandate, but we try nonetheless to point callers or correspondents in the right direction and supply them with what information we can. In all, we registered more than 52,000 enquiries in 1991, over ninety percent in the form of phone calls, about three percent as personal visits, and the remainder as letters, polite or otherwise.

The year was no less busy in terms of Commission activities around and about the community. Commissioners, regional directors, communications officers and other staff took part in conferences, workshops and consultations of many kinds. As always, such special events as Human Rights Day, International Women's Day, the International Day for the Elimination of Racial Discrimination, and National Access Awareness Week provided a natural focus for getting together with advocacy groups, employers and union representatives, as well as other toilers in the human rights vineyard. Essentially, there are three main objectives to such meetings: to provide information, to compare notes and to put together action plans.

Employment and pay equity workshops, of which the Commission conducted over one hundred in all parts of the country in the course of the year, also provide opportunities for broader discussions of how to detect, prevent and correct discrimination in the workplace. The National Capital office helped to organize meetings on these themes in Cornwall and Kingston, where Mr. Reginald Stackhouse was the keynote speaker. Staff from the Ontario office met several times with the Employment Equity Consulting Service of Employment and Immigration to coordinate their work in the region. They also took part in the Canadian Ethnocultural Council's round table looking into the job equity problems of visible minorities. The Deputy Chief Commissioner, Mme Falardeau-Ramsay, joined in a similar initiative in Montreal, as part of a joint venture by our Quebec office and the Quebec Human Rights

Commission on the theme of Women in Non-traditional Roles. The conference brought together representatives from organized labour and major employers as well as the interest groups most concerned.

The Chief Commissioner, Deputy Chief Commissioner and other members of the Commission kept up a busy round of meetings, discussions and presentations. In addition to more formal appearances before such bodies as the Parliamentary Committees on Human Rights, Aboriginal Affairs and Multiculturalism, and the Special Committee on a Renewed Canada, the Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner crisscrossed the country to talk with groups representing women, aboriginals, people with disabilities, racial minorities and other special interest or professional groups. Among other notable presentations, Mr. Stackhouse gave an overview of Canadian human rights developments to the International Association of Human Rights Agencies in Philadelphia in July, and the Secretary General, John Hucker, addressed a major employment equity conference in Vancouver in November.

The travels of Mr. Yalden and Mme Falardeau-Ramsay and the outreach work of the other Commissioners quite often tie in with the activities of the seven regional offices. The main event of the year took place when the Commission held its May meeting in Edmonton, where Mr. Gurcharan Singh Bhatia and the Alberta office acted as local hosts. In addition to its business sessions, the Commission visited a Sikh temple and Poundmaker Lodge. The Minister of Labour for Alberta, Elaine McCoy, gave a luncheon at Government House in conjunction with the Alberta Human Rights Commission, and a public forum on May 12 was attended by some 125 representatives of local human rights groups.

The International Day for the Elimination of Racial Discrimination (March 21) is always an occasion for special activities by Commissioners and staff alike. The Prairie office, for example, co-hosted a public meeting in Saskatoon to mark the day and Mrs. Isabelle Impey joined in the discussions. In a related move, the Ontario office became part of Metropolitan Toronto's Intergovernmental Race Relations Network, the first of its kind in Canada to take up the persistent challenges of racism on a multi-organizational basis. Racial issues also figured prominently in the work of the Atlantic office, which, in addition to its work with Parks Canada to remove discriminatory hiring at the Citadel in Halifax, took an active part in conferences organized by the RCMP and Atlantic Police Chiefs Associations on the need for greater cultural sensitivity in police activities. The Deputy Chief Commissioner also addressed a provincial conference on multiculturalism in Vancouver in May on the mandate of the Commission and race relations and the justice system.

Aboriginal affairs also continued to be a major focus for activities both regional and national. In addition to the Chief Commissioner's meetings

with native leaders in various parts of the country, aboriginal issues were frequently on the agendas of Commissioners Renée Dupuis and Isabelle Impey. Mrs. Impey joined with the Prairie office in marking Aboriginal Solidarity Day on June 21 and discussed native rights with the Grand Chief of the Assembly of Manitoba Chiefs, members of the Indigenous Women's Collective and the Native Council of Manitoba in The Pas. Mme Dupuis took part in a number of conferences and workshops dealing with the clash of native and non-native justice systems and recently completed a book entitled *La question indienne au Canada*.

Access Awareness Week (May 26 to June 1) again highlighted the work of Commissioners and staff in bringing to public and parliamentary attention the continuing difficulties of people with disabilities in getting a fair shake in employment, transportation and many other economic and social situations. The Chief Commissioner presented their case to the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons on June 13, urging more positive government action on systemic problems. Other Commission members were also actively involved in promoting the message of greater economic and social integration for disabled Canadians. Miss Mary Louise Dickson, for instance, reviewed the legal and practical implications of the "reasonable accommodation" requirement with the Executive Director of the Advocacy Resource Centre for the Handicapped in Toronto and met with representatives of the Toronto Dominion Bank to discuss its controversial drug-testing policy.

Women's issues were a frequent topic of the Deputy Chief Commissioner's interventions. Among other encounters, Mme Falardeau-Ramsay met with the Women's Legal Education and Action Fund and other groups concerned with non-traditional job opportunities for women and their often inferior treatment in the justice system. She also chaired a panel on these and other human rights issues that included fellow Commissioner Mary Louise Dickson, Glenda Simms, President of the Canadian Advisory Council on the Status of Women, and Professors Patricia Monture-Okanee and Daniel Proulx of the University of Ottawa.

International Human Rights Day (December 10) was celebrated from Newfoundland, where Commissioner William Collins took part in a conference on economic guarantees in the Canadian Charter, to British Columbia, where staff participated in events sponsored by the Committee for Racial Justice and an annual dinner organized by the B.C. Coalition on Human Rights. In Edmonton, Mr. Bhatia was among those who marked the Day with a bread-breaking ceremony at Canada Place in Edmonton, and Commissioner Reginald Stackhouse spoke at a conference in Sarnia about the influence of the Universal Declaration of Human Rights on contemporary issues.

Human rights loomed larger than ever on the international scene in 1991 and Canada's domestic record was the subject of both criticism and admiration in the course of the year. In addition to his many regional meetings with advocacy groups, editorial boards and fellow human rights professionals, the Chief Commissioner met with political figures and administrators from the United Kingdom, France, Gabon, Russia, Byelorussia and Hungary, and took part in official human rights sessions and working conferences in Geneva, Strasbourg, Brussels, Paris, Washington and Cambridge.

THE COMMUNICATIONS WORLD

As more and more communicators discover ever newer ways to capture the overburdened public attention, the Commission has been trying to make itself heard above the general din by filling in some gaps in its publication and video offerings, working closely with advocacy and special interest groups, to make sure that our messages are well-targeted and relevant to their constituents, and providing more specific guidance to employment and pay equity specialists about how to make these programs more productive.

Newly published information materials, many of them on employment equity, included public service announcements for the print media that are estimated to have been seen by a very wide selection of readers. The Commission introduced, for use by television networks, two thirty-second video announcements illustrating some of the job equity problems faced by women and people with disabilities. Three pay equity publications under the collective title of *Equal Dollars Make Good Sense* were widely used at information seminars across the country, as was a companion video called *All Things Being Equal*. Nineteen ninety-one also marked the first anniversary of *Human Rights Forum*, a tri-annual review which is providing a broad cross-section of Canadians with a vehicle for ongoing debate on human rights.

With the help of aboriginal communicators, the Communications Branch put in place a plan for presenting our human rights messages to native peoples in 1992. Meanwhile, two policy papers, *A New Commitment* and *Native Employment Practices*, were widely distributed to aboriginal band councils and organizations in Ontario and Atlantic Canada, as well as to the national media serving native peoples. In addition to providing fundamental information on the Act and the Commission in twenty-one languages, we distributed a new comprehensive casebook on harassment to all employers under federal jurisdiction with a reminder about the part they are expected to play in preventing it. Brochures on barriers to accessibility and the particular dangers of discrimination based on HIV infection or AIDS were also widely circulated. Seven case studies on human rights issues developed in conjunction with the Canadian Centre for Management Development for use in human resources management

training by the Federal Government are now being offered to unions, colleges and universities. A new Commission policy now ensures that all its information material will be made available in alternate formats as part of the regular publishing process.

In all, over 140,000 publications carried the Commission's message to Canadians in 1991. It was an active and productive year from our point of view, one in which better information tools and more active community involvement again enabled us to enlarge Canadians' enjoyment of their human rights.

COMMISSION STRUCTURE

The *Office of the Secretary General* oversees staff support to the Commission at headquarters and through its seven regional offices.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals, review tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* ensures that all complaints filed with the Commission, except those that deal with employment and pay equity, are investigated in accordance with the Human Rights Act. The Branch also trains staff involved in anti-discrimination activities, establishes performance standards and operational policies, and monitors the complaints management process.

The *Employment and Pay Equity Branch* investigates complaints, conducts joint reviews with employers, and provides policy advice to the Commission. The Pay Equity Section advises the Commission on wage discrimination within the federal jurisdiction, investigates equal pay complaints, and formulates policy for the management of pay equity cases. The Branch also offers educational programs to employers and community groups.

The *Policy and Planning Branch* monitors domestic and international human rights issues of interest to the Commission and develops policy papers and positions for its approval.

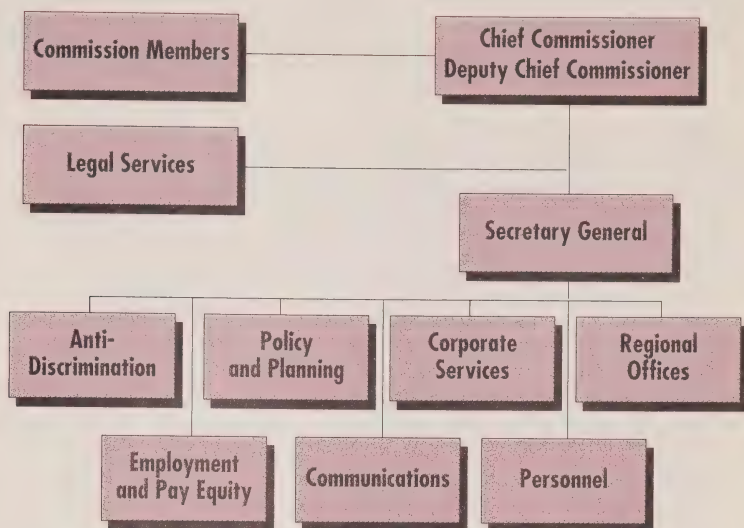
The *Communications Branch* explains the role and activities of the Commission, fosters public understanding of the Act and discourages discriminatory practices by means of information programs and activities in the community.

The *Corporate Services Branch* provides headquarters and regional operations with support services in assets management, finance, access to information and privacy, informatics and information management.

The *Personnel Branch* provides headquarters and regional operations with support services in staffing, classification, official languages, staff relations, training and resource planning, and health and safety.

The *Regional Offices* investigate all discrimination complaints, except those dealing with employment and pay equity. They also work with community representatives, employers and unions to inform the public of their rights under the Act.

ORGANIZATION



FINANCIAL STATEMENT

Statement of expenditures, by cost centre, for the period
January 1, 1991 to December 31, 1991

Branch	Person-years	
Office of the Chief Commissioner	7	\$ 594,090
Secretary General	6	396,988
Policy and Planning	8	614,461
Legal Services	15	1,203,403
Anti-Discrimination	21	1,259,560
Communications	18	1,753,080
Regional Offices	73	3,937,026
Corporate Services	25	2,462,961
Employment and Pay Equity	31	2,149,525
Personnel Services	9	598,398
Employee Benefit Plan		1,575,253
SUBTOTAL	213	\$16,544,745
Tribunals	8	1,235,661
TOTAL	221	\$17,780,406

TABLES

TABLE 1 NUMBER OF ENQUIRIES TO ALL COMMISSION OFFICES DURING THE LAST TEN YEARS

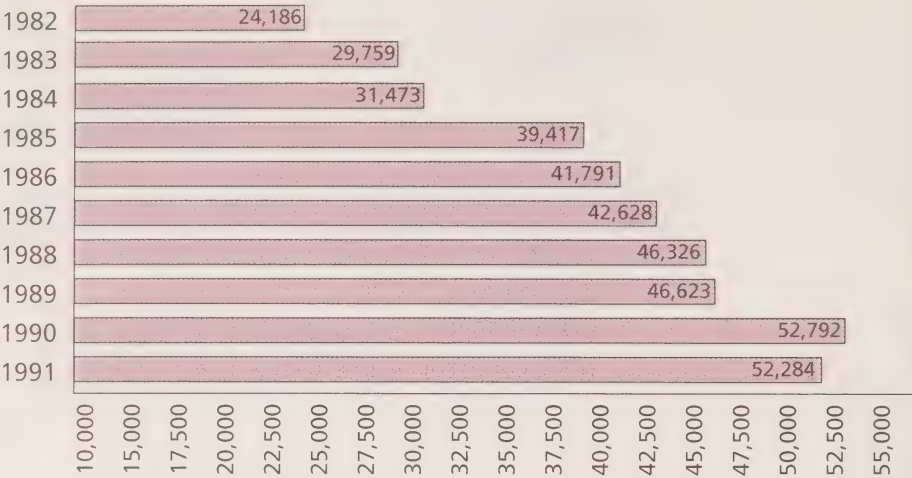


TABLE 2 NUMBER OF COMPLAINTS ACCEPTED, BY REGION, FROM 1987 TO 1991

	1987	1988	1989	1990	1991
Atlantic	65	73	84	87	97
Quebec	86	163	114	143	139
Ontario	74	132	177	196	164
National Capital	109	138	152	264	189
Prairies	43	75	108	88	170
Alberta and NWT	29	43	57	67	87
Western	67	97	115	169	138
TOTAL	473	721	807*	1014*	984*

* Figures for 1989, 1990 and 1991 include complaints dealt with by the "early resolution" process.

TABLE 3 **DISTRIBUTION OF COMPLAINTS ACCEPTED IN 1991,
BY SECTOR AND BY GROUND OF DISCRIMINATION**

	Employment	%	Service (Sec.5)	%	Combined Total	% of Total Number of Complaints
Race	76	87.4	11	12.6	87	10.1
Origin	77	74.8	26	25.2	103	12.0
Religion	12	80.0	3	20.0	15	1.7
Age	62	79.5	16	20.5	78	9.1
Sex	192	92.3	16	7.7	208	24.2
Marital/Family Status	38	41.3	54	58.7	92	10.7
Disability	236	86.4	37	13.6	273	31.7
Pardon	4	100.0	0	0.0	4	0.5
TOTAL	697	81.0	163	19.0	860*	100.0

* This total does not include complaints dealt with by the "early resolution" process.

TABLE 4 **DISPOSITION OF COMPLAINTS BY THE COMMISSION
FROM 1987 TO 1991**

	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990	Total 1991
Sent to tribunal	27	111	51	29	38
Sent to conciliation	103	150	227	189	169
Settlements approved	45	57	99	132	199
Dismissed	245	134	116	221	289
Not dealt with	73	27	28	45	58
No further proceedings	104	37	80	99	167
TOTAL	597	516	601	715	920

KEY TO TERMS

Settlements approved: Settlements agreed to by the parties and approved by the Commission.

Not dealt with: The Commission decided not to investigate the complaint because it was out of time or, technically, without purpose.

No further proceedings: The Commission decided not to pursue the complaint because it was withdrawn or the matter was resolved.

TABLE 5 NUMBER OF EMPLOYEES IN ORGANIZATIONS UNDER AN EMPLOYMENT EQUITY REVIEW OR INVESTIGATION BY THE COMMISSION

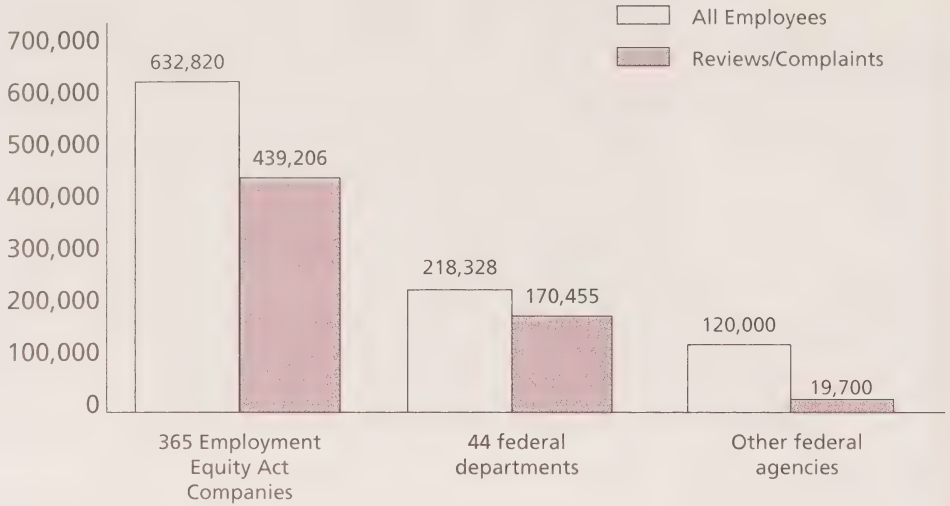
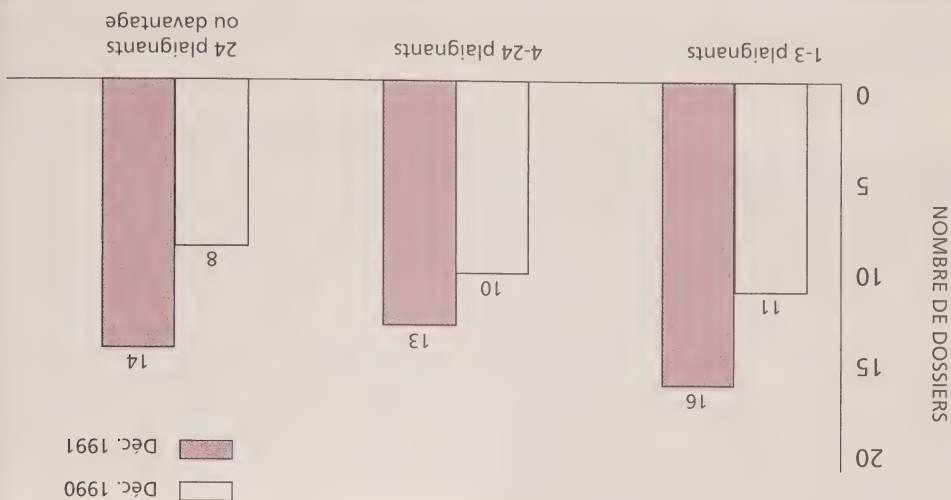


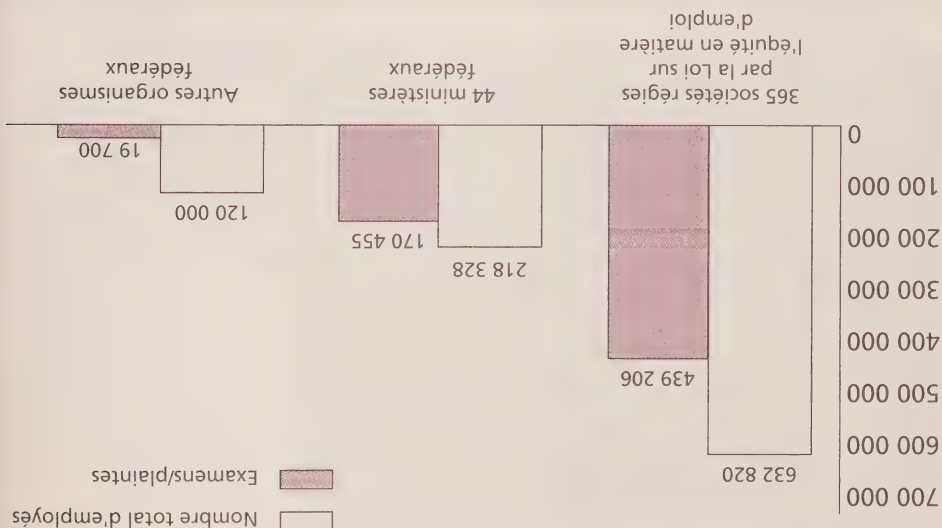
TABLE 6 INCREASE IN NUMBER OF PAY EQUITY CASES BETWEEN DECEMBER 1990 AND DECEMBER 1991



TABEAU 6 ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE PLAINTES RELATIVES À LA PARITÉ SALARIALE DE DÉCEMBRE 1990 À DÉCEMBRE 1991



TABEAU 5 ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI : EFFECTIFS DES ORGANISMES PARTICIPANT À UN EXAMEN CONJOINT OU FAISANT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE DE LA COMMISSION



TABEAU 3 VENTILATION DES PLAINTES ACCEPTÉES EN 1991, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ET PAR MOTIF

	Race	Origine	Religion	Âge	Sexe	État matrimonial/ situation de famille	Déficience	État de personne grâce	TOTAL
Emploi	76	77	12	62	192	38	236	4	697
%	87.4	74.8	80.0	79.5	92.3	41.3	86.4	100.0	81.0
Services	11	26	3	16	16	54	37	0	163
%	12.6	25.2	20.0	20.5	7.7	58.7	13.6	0.0	19.0
Total cumulé	87	103	15	78	208	92	273	4	860 *
% du total de plaintes	10.1	12.0	1.7	9.1	24.2	10.7	31.7	0.5	100.0

* Le total ne comprend pas les dossiers auxquels a été appliquée la procédure de « règlement précoce ».

TABEAU 4 SUITE DONNÉE AUX PLAINTES DE 1987 À 1991

	Total 1987	Total 1988	Total 1989	Total 1990	Total 1991
Au tribunal	27	111	51	29	38
À la conciliation	103	150	227	189	169
Règlements approuvés	45	57	99	132	199
Rejetées	245	134	116	221	289
Irrecevables	73	27	28	45	58
Aucune autre instance	104	37	80	99	167
TOTAL	597	516	601	715	920

EXPLICATION DES EXPRESSIONS

Règlements approuvés : les règlements convenus par les parties et approuvés par la Commission.

Irrecevables : la Commission a décidé de ne procéder à aucune enquête en raison d'un manque de temps ou parce que la plainte était techniquement sans objet.

Aucune autre instance : la Commission a décidé de ne pas donner suite à la plainte parce qu'elle avait été retirée ou que la question avait été réglée.

TABLEAU 1 NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS AUPRES DE TOUTS LES BUREAUX DE LA COMMISSION AU COURS DES DIX DERNIERES ANNEES

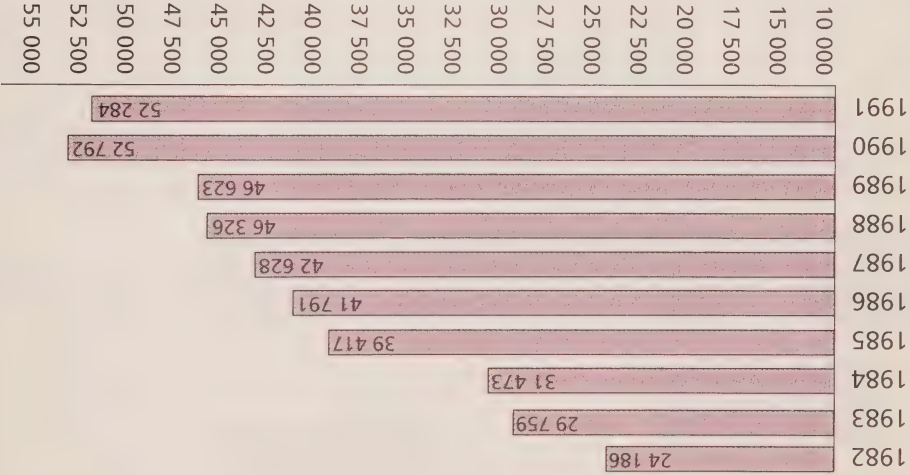


TABLEAU 2 PLAINTES ACCEPTEES, DE 1987 À 1991

	1987	1988	1989	1990	1991
Atlantique	65	73	84	87	97
Québec	86	163	114	143	139
Ontario	74	132	177	196	164
Capitale nationale	109	138	152	264	189
Prairies	43	75	108	88	170
Alberta et T.N.-O.	29	43	57	67	87
Ouest	67	97	115	169	138
TOTAL	473	721	807*	1014*	984*

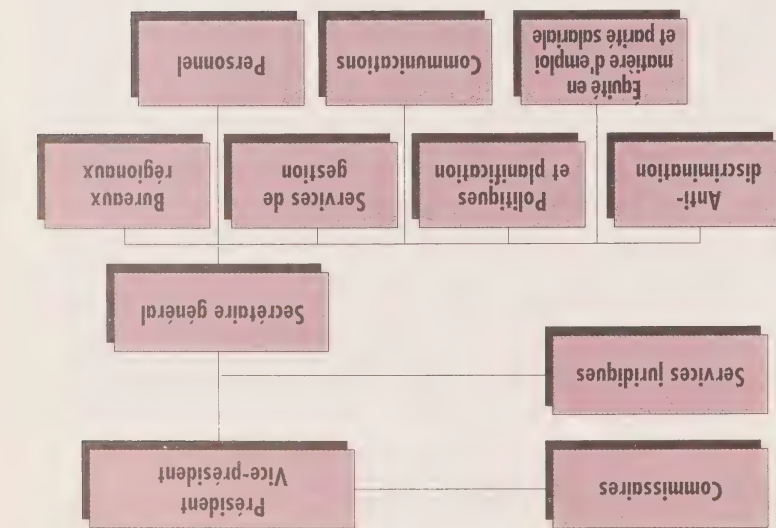
* Les chiffres obtenus pour 1989, 1990 et 1991 comprennent les dossiers auxquels a été appliquée la procédure de « règlement précoce ».

RAPPORT FINANCIER

Etat des dépenses, par centre de coût, pour la période du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 1991

Direction Années-personnes

Cabinet du président	7	594 090 \$
Secrétaire général	6	396 988
Politiques et planification	8	614 461
Services juridiques	15	1 203 403
Antidiscrimination	21	1 259 560
Communications	18	1 753 080
Bureaux régionaux	73	3 937 026
Services de gestion	25	2 462 961
Équité en matière d'emploi et partit salariale	31	2 149 525
Direction du personnel	9	598 398
Régime de prestations pour les employés		1 575 253
TOTAL PARTIEL	213	16 544 745 \$
Tribunaux	8	1 235 661
TOTAL	221	17 780 406 \$



Le Secrétaire général supervise le travail du personnel de la Commission à l'administration centrale et dans les sept bureaux régionaux. Pour obtenir des conseils juridiques, le président, les commissaires et le personnel de la Commission s'adressent aux *Services juridiques*. Les membres des services juridiques représentent aussi la Commission lorsque se produisent des litiges soumis à l'examen d'un tribunal, d'un tribunal d'appel ou d'une cour de justice.

La *Direction des programmes d'antidiscrimination* fait en sorte que toutes les plaintes déposées auprès de la Commission, à l'exception de celles portant sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale, fassent l'objet d'une enquête, en conformité avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Direction voit aussi à la formation du personnel responsable des activités d'antidiscrimination, fixe des normes de rendement et les politiques opérationnelles, et assure le contrôle du processus de gestion des plaintes.

La *Direction de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale* procède à des enquêtes relatives aux plaintes, effectue des examens conjoints avec certains employeurs, et fournit à la Commission des avis en matière de politiques. La section de la parité salariale avise la Commission en matière de discrimination salariale dans la sphère de compétence fédérale, fait enquête relativement aux plaintes en matière de parité salariale, et formule des politiques pour assurer la gestion des dossiers afférents. La Direction propose également des programmes éducatifs aux employeurs et aux groupes communautaires.

La *Direction de la politique et de la planification* surveille les questions nationales et internationales de droits de la personne qui intéressent la Commission et élabore les exposés de principes et des prises de position qu'elle soumet à son approbation.

C'est à la *Direction des communications* qu'incombe le soin d'expliquer le rôle et les activités de la Commission, de faciliter la compréhension de la Loi par la collectivité et de décourager les pratiques discriminatoires par voie de programmes d'information et d'activités communautaires. La *Direction des services de gestion* fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens, finances, vie privée et accès à l'information, informatique et gestion de l'information.

La *Direction du personnel* fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : dotation, classification, langues officielles, relations avec le personnel, formation et planification des ressources, enfin santé et sécurité.

Les *bureaux régionaux* sont chargés de faire enquête sur toutes les plaintes de discrimination, sauf celles portant sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale. Les bureaux régionaux travaillent aussi avec les représentants communautaires, les employeurs et les syndicats pour renseigner la collectivité au sujet des droits garantis par la *Loi canadienne des droits de la personne*.

précises aux spécialistes de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale sur la manière d'accroître la productivité de ces programmes.

Parmi les nouveaux documents d'information à voir le jour, dont bon nombre portaient sur l'équité en matière d'emploi, mentionnons les messages d'intérêt public destinés à la presse écrite et qui auraient été vus, semble-t-il, par une foule de lecteurs. La Commission a également publié, à l'intention des réseaux de télévision, deux messages de trente secondes chacun qui illustrent certains problèmes d'équité auxquels se heurtent les femmes et les personnes handicapées en milieu de travail. Trois publications sur la parité salariale, regroupées sous le titre collectif de *La parité salariale, ça va de soi*, ont également été largement utilisées dans le cadre de séminaires d'information tenus à l'échelle du pays, de même que le vidéo d'accompagnement intitulé *À part égale*. Mil neuf cent quatre-vingt-onze a aussi marqué le premier anniversaire de *Forum des droits de la personne*, une revue paraissant trois fois l'an et qui offre à plusieurs Canadiens de provenances variées le moyen de participer au débat sur les droits de la personne.

Avec l'aide de communicateurs autochtones, la Direction des communications a mis en place un plan pour transmettre en 1992 le message des droits de la personne aux autochtones. Entre temps, deux documents d'orientation intitulés respectivement *Un nouvel engagement et Politique d'embauchage préférentiel des autochtones* ont été largement diffusés auprès des conseils de bande et des organismes autochtones de l'Ontario et des Maritimes, ainsi que des médias nationaux desservant les peuples autochtones. Outre qu'elle a fourni des renseignements de base sur la Loi et sur ses activités en vingt-et-une langues, la Commission a envoyé un nouveau recueil de cas de harcèlement à tous les employeurs relevant de la compétence fédérale, en même temps qu'un avis leur rappelant le rôle qu'ils sont censés jouer pour prévenir le harcèlement. Elle a aussi largement diffusé des brochures sur les obstacles à l'accessibilité et sur les dangers particuliers de la discrimination fondée sur l'infection par le VIH ou le SIDA. La Commission offre maintenant aux syndicats, aux collèges et aux universités sept études de cas portant sur diverses questions de droits de la personne et élaborées avec la collaboration du Centre canadien de gestion, pour fin de formation en gestion des ressources humaines au gouvernement fédéral. Une nouvelle politique de la Commission fait en sorte que tous ses documents d'information sont offerts sur support de substitution, dans le cadre de son processus normal de publication.

Au total, plus de 140 000 publications ont servi en 1991 à transmettre les messages de la Commission aux Canadiens. L'année 1991 a été fort active et productive selon notre perspective; grâce à de meilleurs moyens de communication et à notre participation plus active dans la collectivité, nous avons de nouveau pu améliorer l'exercice des droits de la personne au profit des Canadiens.

Toronto-Dominion pour discuter de la politique controversée de dépistage des drogues qui est appliquée dans cet organisme.

Bon nombre des interventions de la vice-présidente ont porté sur la condition féminine. Madame Falardeau-Ramsay a rencontré, entre autres, les représentantes du Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, et d'autres groupes préoccupés par la question des possibilités d'emploi dans des professions non traditionnelles pour les femmes et par celle du traitement souvent inférieur qui leur est réservé dans le système judiciaire. Elle a également présidé une table ronde portant, entre autres, sur ces questions de droits de la personne et à laquelle participaient sa collègue la commissaire Mary Louise Dickson, la présidente du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Glenda Simms, et les professeurs Patricia Monture-Okane et Daniel Proulx, de l'Université d'Ottawa.

La Journée internationale des droits de l'homme (le 10 décembre) a été célébrée depuis Terre-Neuve, où le commissaire William Collins a participé à une conférence sur les garanties économiques prévues dans la Charte canadienne, jusqu'en Colombie-Britannique, où le personnel a participé à des manifestations parrainées par le Committee for Racial Justice et à un dîner annuel organisé par la B.C. Coalition on Human Rights. À Edmonton, M. Bhatia a été de ceux qui ont souligné la Journée dans le cadre d'une cérémonie de partage du pain à Canada Place, tandis que le commissaire Reginald Stackhouse prononçait à Sarnia une allocution dont le thème était les répercussions de la Déclaration universelle des droits de l'homme sur les questions d'actualité.

Les droits de la personne ont tenu plus de place que jamais sur la scène internationale en 1991 et les résultats obtenus par le Canada sur son territoire ont fait l'objet à la fois de critiques et d'admiration au cours de l'année. Outre qu'il a tenu de nombreuses réunions régionales avec des groupes de pression, des comités de rédaction et des professionnels des droits de la personne, le président a rencontré des personnalités politiques et des administrateurs du Royaume-Uni, de la France, du Gabon, de la Russie, du Bélarus et de la Hongrie. Il a également participé à des séances officielles et à des conférences de travail sur les droits de la personne tenues à Genève, Strasbourg, Bruxelles, Paris, Washington et Cambridge.

LE MONDE DES COMMUNICATIONS

Alors qu'un nombre croissant de communicateurs découvrent des moyens toujours nouveaux de retenir l'attention d'un public saturé d'information, la Commission a cherché à se faire entendre dans le brouhaha général en comblant les lacunes de ses publications et de ses vidéos, en travaillant en étroite collaboration avec les groupes de pression et d'intérêt spécial pour s'assurer que nos messages sont bien ciblés et adaptés à leur clientèle, et en donnant des orientations plus

Prairies, par exemple, a coparrainé ce jour-là à Saskatoon une réunion publique à laquelle participait M^{me} Isabelle Impey. Un peu dans la même veine, le bureau régional de l'Ontario est devenu membre du Intergovernmental Race Relations Network du Toronto métropolitain, le premier réseau du genre au Canada à s'attaquer aux défis persistants du racisme sur une base pluriorganisationnelle. Les questions raciales ont également occupé une place importante dans les travaux du bureau régional de l'Atlantique qui, en plus des activités entreprises avec Parcs Canada pour éliminer l'embauchage discriminatoire à la Citadelle d'Hatifax, a participé activement, entre autres, à des conférences sur la nécessité d'une meilleure sensibilisation aux particularités culturelles dans les activités policières; ces conférences ont été organisées par la GRC et l'Association des chefs de police de l'Atlantique. La vice-présidente a en outre pris la parole à Vancouver en mai, dans le cadre d'une conférence provinciale sur le multiculturalisme; elle y a traité du mandat de la Commission, des relations raciales et de l'appareil judiciaire.

Les affaires autochtones sont aussi demeurées au premier plan des activités régionales autant que nationales. Le président a rencontré des chefs autochtones dans différentes régions du pays, et les questions autochtones ont souvent été inscrites à l'agenda des commissaires Renée Dupuis et Isabelle Impey. Madame Impey s'est jointe au bureau régional des Prairies pour souligner la Journée de la solidarité autochtone, le 21 juin, et elle a discuté des droits autochtones avec le grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba, les membres de la Indigenous Women's Collective et le Conseil des autochtones du Manitoba (Le Pas). Madame Dupuis a participé à un certain nombre de conférences et d'ateliers sur l'incompatibilité des appareils de justice autochtone et non autochtone et a récemment terminé un livre intitulé *La question indienne au Canada*.

La Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées (du 26 mai au 1^{er} juin) a de nouveau mis en évidence le travail accompli par les commissaires et le personnel en vue d'attirer l'attention du public et des parlementaires sur la difficulté que continuent d'éprouver les personnes handicapées à se faire traiter équitablement dans les domaines de l'emploi et du transport, de même que dans de nombreuses autres situations économiques et sociales. Le président a fait valoir leur cause le 13 juin devant le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, exhortant le gouvernement à faire davantage pour régler les problèmes d'ordre systémique. D'autres commissaires ont aussi participé activement à la promotion du message que les Canadiens atteints de déficience doivent être mieux intégrés sur les plans économique et social. Madame Mary Louise Dickson, par exemple, a passé en revue, de concert avec le directeur général du Centre d'aide et de défense juridique pour les handicapés, à Toronto, les répercussions juridiques et pratiques de la notion d'« adaptations raisonnables ». Elle a aussi rencontré les représentants de la banque

d'une manière plus générale la façon de prévenir, déceler et corriger la discrimination en milieu de travail. Le bureau de la Capitale nationale a participé à l'organisation de réunions axées sur ces thèmes et tenues à Cornwall et Kingston; M. Reginald Stackhouse était le conférencier invité à Kingston. Le personnel du bureau régional de l'Ontario, par exemple, a rencontré plusieurs fois le service de consultation sur l'équité en matière d'emploi et Immigration Canada pour coordonner son travail dans la région. Il a également participé à la table ronde du Conseil ethnoculturel du Canada sur les problèmes d'équité auxquels se heurtent les minorités visibles en milieu de travail. La vice-présidente, M^{me} Falardeau-Ramsay, a pris part à une initiative semblable à Montréal, dans le cadre d'une action conjointe de notre bureau régional du Québec et de la Commission des droits de la personne du Québec, action dont le thème était « La femme et l'exercice de métiers non traditionnels » et qui réunissait des représentants du monde syndical et d'importants employeurs, ainsi que des groupes d'intérêt les plus concernés.

Le président, la vice-présidente et les autres commissaires ont participé à toutes sortes de réunions, de discussions et de présentations. En plus de comparative officiellement devant des organismes tels les comités parlementaires des droits de la personne, des affaires autochtones et du multiculturalisme ainsi que le Comité spécial sur le renouvellement du Canada, le président et la vice-présidente se sont rendus à différents endroits du pays pour y rencontrer des groupes représentant les femmes, les autochtones, les personnes handicapées, les minorités raciales et d'autres groupes d'intérêt spécial ou professionnels. Parmi les autres présentations à souligner, M. Stackhouse a donné un aperçu des progrès réalisés au Canada dans le domaine des droits de la personne devant l'Association internationale des organismes de protection des droits de la personne, à Philadelphie en juillet. Le secrétaire général John Hucker s'est adressé à une importante conférence sur l'équité en matière d'emploi, qui se tenait en novembre à Vancouver.

Autant les voyageurs de M. Valden et de M^{me} Falardeau-Ramsay que l'action communautaire des autres commissaires cadrent bien souvent avec les activités des sept bureaux régionaux. À cet égard, le clou de l'année fut la tenue de la réunion de mai de la Commission à Edmonton, où M. Gurcharan Singh Bhatia et le bureau régional de l'Alberta ont joué le rôle d'hôtes locaux. En dehors de leurs séances de travail, les commissaires ont visité un temple sikh et le Poundmaker Lodge. Le ministre du Travail de l'Alberta, Elaine McCoy, a offert un déjeuner à la résidence du lieutenant-gouverneur, de concert avec la Commission des droits de la personne de l'Alberta. Quelque 125 représentants de groupements locaux de défense des droits de la personne ont assisté à un forum public tenu le 12 mai.

La Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale constitue toujours, pour les commissaires autant que pour le personnel, l'occasion de participer à des activités spéciales. Le bureau régional des

défavorisées. Cette situation aura plus de chance de se concrétiser si la loi fait l'objet de modifications appropriées.

TRAVAIL SUR LE TERRAIN

Tout important soit-il de veiller au respect de la loi, la partie la plus satisfaisante du travail de la Commission consiste peut-être à expliquer au grand public la situation des droits de la personne au Canada et à tenter d'obtenir son appui à l'égard des questions et des réformes qui nous paraissent les plus urgentes. Cela pourra sembler étonnant, mais les Canadiens ne connaissent pas tellement bien les lois sur l'antidiscrimination et encore moins le fonctionnement des réseaux administratifs et quasi judiciaires qui sont censés protéger leurs intérêts.

Lorsqu'il s'agit de faire connaître les droits de la personne et les services offerts par la Commission, notre politique consiste essentiellement à compter sur la collaboration active de tout le personnel. Réceptionnistes, agents d'accueil et spécialistes des politiques ou des questions juridiques, sans compter le personnel des communications et les commissaires, consacrent beaucoup de temps aux entretiens avec les citoyens ordinaires et avec les spécialistes des droits de la personne pour tenter de répondre aux demandes de renseignements, aux remarques et aux doléances. Le nombre de ces demandes de renseignements a augmenté de 25 p. 100 depuis 1987. Bon nombre de ces demandes de renseignements ont tout simplement pour but de vérifier quelles sont les démarches à entreprendre pour redresser ce qui paraît être un acte discriminatoire.

D'autres questions n'ont guère à voir avec notre mandat juridique, mais nous tentons quand même de mettre l'interlocuteur ou le correspondant sur la bonne piste et de lui fournir l'information voulue. Au total, nous avons reçu plus de 52 000 demandes de renseignements en 1991, dont plus de 90 p. 100 par voie téléphonique, environ 3 p. 100 à l'occasion de visites personnelles et le reste par le biais de lettres postées ou non.

L'année a été fort occupée en ce qui touche les activités de la Commission au sein de la collectivité. Commissaires, directeurs régionaux, agents des communications et autres employés ont participé à des conférences, ateliers et consultations de tous genres. Comme toujours, certains événements spéciaux tels la Journée internationale des droits de l'homme, la Journée internationale de la femme, la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale et la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées nous ont fourni tout naturellement l'occasion de rencontrer des représentants de groupes de pression, d'employeurs et de syndicats, ainsi que d'autres travailleurs du domaine des droits de la personne, pour faire des comparaisons et élaborer des plans d'action.

Les ateliers sur l'équité en matière d'emploi et la parité salariale, que la Commission a donnés à plus de cent reprises dans les différentes régions du pays au cours de l'année, offrent également l'occasion de discuter

également ajouté de nouvelles cordes à son arc. D'abord, elle s'est dotée d'un mécanisme de règlement précoc des plaintes, grâce auquel l'agent responsable peut vérifier le plus tôt possible auprès des parties si elles ne seraient pas disposées à régler leur différend sans recourir à une enquête en bonne et due forme. Instaurée en 1989, cette procédure s'est révélée un bon moyen pour le plaignant d'obtenir immédiatement réparation, sans occasionner trop d'histoires au mis en cause, et pour la Commission de ménager ses précieuses ressources pour des affaires plus litigieuses.

La Commission a en outre pris un certain nombre de mesures administratives pour faire en sorte que les dossiers, une fois l'enquête terminée, soient soumis aux commissaires dans les meilleurs délais. Ainsi, elle s'est appliquée, d'une part, à éliminer les chevauchements au stade de l'enregistrement et de la transmission des renseignements essentiels et, d'autre part, à resserrer et à tenir à jour le suivi informatique des dossiers aux stades indispensables de l'analyse et de l'examen. Ces démarches ont porté fruit, à la fois en nous faisant économiser du temps et en clarifiant les preuves documentaires sur lesquelles la Commission fonde ses décisions; elles ne nous ont pas cependant permis de venir à bout du simple volume des nouvelles plaintes. Dans le but d'assurer un niveau acceptable de service aux plaignants et de satisfaire aux normes de respect des délais, de plus en plus rigoureuses, fixées par les tribunaux, la Commission a encore été obligée de demander des ressources supplémentaires.

PROGRAMMES D'ÉQUITÉ

Entre temps, nous avons consacré une partie de plus en plus importante de nos énergies aux programmes d'équité en matière d'emploi et de partit salariale qui touchent des dizaines de milliers d'emplois. Tel que l'explique un chapitre antérieur, la Commission est tenue, aux termes de la Loi qui la régit, de donner suite aux plaintes dans ces deux domaines; il est logique, compte tenu du caractère général et de la portée des programmes d'équité, de profiter du dépôt de plaintes particulières pour examiner plus largement les régimes d'emploi et de rémunération des organisations visées. Il s'ensuit toutefois qu'une même personne chargée de faire enquête sur la partit salariale ou l'équité en matière d'emploi doit parfois traiter simultanément avec plusieurs employeurs, sans compter la situation hiérarchique des membres des quatre groupes désignés et la multiplicité des exigences professionnelles.

Selon la Commission, les programmes d'équité imposés par une loi constituent le meilleur moyen de combattre la discrimination institutionnelle et leur importance ne peut que s'accroître à l'avenir. Dans ces circonstances, nous aurions tort de ne pas signaler que la mise en oeuvre dans des délais raisonnables, de la législation sur l'équité, comme pour toute autre loi, suppose une certaine dose de surveillance et d'exécution de la loi. Les programmes d'équité en matière d'emploi et de partit salariale sont peut-être sur le point d'améliorer considérablement le sort des femmes ou des minorités traditionnellement

À l'instar de nombreux petits organismes chargés d'opérer des redressements d'une grande portée, la Commission est souvent amenée à se poser la question de savoir comment en donner et en avoir pour son argent. Bien que cela devienne en grande partie une affaire de répartition des priorités, il lui faut également apprendre à gérer le plus grand nombre possible de dossiers avec un personnel réduit, tout en faisant activement campagne contre la discrimination au sens le plus large du terme. La Loi proprement dite confie à la Commission trois grandes tâches :

l'instruction et le règlement des plaintes, l'élimination de la discrimination systémique et la création d'un climat plus propice aux droits de la personne par la persuasion et l'information. Au fil des ans, la demande s'est accrue constamment à ces trois chapitres, parfois de manière radicale.

INSTRUCTION DES PLAINTES

Lorsqu'elle reçoit une plainte, la Commission assigne celle-ci à un enquêteur, normalement dans la région où l'incident s'est produit, pour déterminer, par le truchement d'entrevues et d'autres démarches, s'il est raisonnable d'établir le bien-fondé de l'allégation de discrimination. Selon la nature de la plainte, il peut s'écouler des semaines, des mois, voire malheureusement des années avant que l'enquêteur ne puisse faire une recommandation aux commissaires. Ceux-ci décident alors s'il y a lieu de donner suite à la plainte et, dans l'affirmative, comment. En tout temps, plus de 2 000 dossiers de plainte peuvent encore être ouverts, c'est-à-dire en attente d'une décision finale de la Commission, d'un tribunal des droits de la personne ou d'une cour de justice. Tous les dossiers ouverts font donc partie du processus global de gestion des dossiers de la Commission. Voici un aperçu du volume et de la répartition des dossiers ouverts au 31 décembre de chacune des trois dernières années :

	1991	1990	1989
• En cours d'enquête	1 553	1 890	2 027
• En voie de conciliation	279	361	290
• Devant un tribunal	136	149	174
• Devant une cour de justice	52	38	64
Nombre total de dossiers ouverts	2 020	2 438	2 555

Le nombre annuel de nouvelles plaintes a environ doublé depuis 1987 et atteint maintenant environ 1 000 par année. Le personnel de la Commission oeuvrant aux différentes étapes du processus de traitement des plaintes s'est également accru au cours des cinq dernières années, mais de moins de 25 p. 100. Pour empêcher l'arriéré courant de dossiers ouverts d'atteindre des proportions démesurées, la Commission a

Cour a déclaré que ces pouvoirs étaient analogues à ceux exercés par un cour d'appel dans la hiérarchie ordinaire des tribunaux : un tribunal d'appel ne peut intervenir que lorsqu'il y a eu une erreur de droit ou une conclusion de fait erronée, une interprétation que la Commission a toujours maintenue.

Dans l'affaire *Morisset c. Commission canadienne des droits de la personne*, la Cour fédérale a réaffirmé le caractère administratif et discrétionnaire des décisions de la Commission en ce qui concerne le résultat d'une plainte. La Cour doit s'abstenir d'intervenir dans toute décision administrative et discrétionnaire, telle la décision de la Commission de rejeter une plainte ou de cesser de s'occuper de celle-ci, dans la mesure où ce pouvoir discrétionnaire est exercé conformément à la Loi et aux principes jurisprudentiels reconnus en droit administratif. Après avoir fait enquête sur la plainte portée par M. Morisset contre la Gendarmerie royale du Canada, la Commission a statué que la preuve ne corroborait pas l'allégation de discrimination dans l'emploi et a rejeté la plainte.

Une question analogue s'est posée devant la Cour fédérale dans l'affaire *Mercier c. Commission canadienne des droits de la personne*. Après avoir fait enquête sur la plainte de Brigitte Mercier portée contre le Service correctionnel du Canada pour discrimination dans l'emploi en raison de son sexe et de sa déficience, la Commission a rejeté celle-ci pour le motif qu'il n'y avait pas lieu d'aller plus loin dans cette affaire. Madame Mercier a interjeté appel du rejet de sa plainte devant la Cour fédérale qui a statué que la décision de la Commission était une décision purement administrative dans laquelle elle ne pouvait intervenir à moins que la Commission n'ait commis une erreur manifeste ou n'ait violé les règles de la justice naturelle ou les exigences expresses de la Loi. En remettant à Mme Mercier le rapport de l'enquêteur avant de décider de rejeter sa plainte, la Commission a rempli ses obligations. Elle n'était pas tenue de lui fournir les motifs de sa décision de rejeter l'affaire. Madame Mercier en a appelé de cette décision auprès de la Cour d'appel fédérale.

Une autre plaignante dont les allégations de discrimination en matière d'emploi en raison de sa déficience ont été rejetées par la Commission a demandé à la Cour fédérale dans l'affaire *Jennings c. Commission canadienne des droits de la personne* d'annuler cette décision. Parmi les allégations invoquées contre la Commission par Nancy Jennings, notons la fraude, l'abus de pouvoir et la mauvaise foi. Il s'agissait pour la Cour de déterminer si elle devait statuer que la Commission avait le droit de se défendre contre ces accusations ou si elle devait lui interdire, comme l'avait sollicité la demanderesse, de présenter une défense. La Cour a déclaré sans équivoque que « n'importe quel défendeur, face à l'accusation de traitement répugnant et inique réservé à la plainte de la demanderesse », aurait le droit de se défendre. Mme Jennings a interjeté appel de cette décision de la Section de première instance devant la Cour

Bien que cette limite juridique soit en réalité flexible, puisque la Commission peut parfois traiter une plainte malgré qu'elle ait été déposée tardivement, une telle décision doit être prise explicitement. Qui plus est, de l'avis du Juge Muldoon, cette limite est prévue par la loi au profit des mis en cause, et toute décision visant à les priver de cet avantage doit traduire une application volontaire de pouvoir et une indication quelconque de la raison pour laquelle le délai utile a été reporté. La Commission n'avait donc pas correctement usé de sa compétence et avait commis une erreur de droit. Résultat, la Cour fédérale a interdit en permanence à la Commission de soumettre à un tribunal l'élément de la plainte soumise par Mme Pitawanakwat portant sur le harcèlement sexuel.

Cependant, la Cour a également déclaré que l'audience relative à la plainte de discrimination raciale pouvait aller de l'avant, et que la tenue d'une audience antérieure par un arbitre de la Commission de la Fonction publique n'empêchait pas la tenue d'une deuxième audience au sujet de l'allégation de renvoi injustifié faite par Mme Pitawanakwat. La Cour a statué que la règle de la préclusion d'une question (selon laquelle une question en litige ayant fait l'objet d'une décision par un tribunal ne peut être débattue devant un autre) ne s'appliquait pas aux délibérations d'un tribunal des droits de la personne.

Dans l'affaire *Motorways Direct Transport Ltd. c. Commission*

canadienne des droits de la personne, la Cour fédérale a jugé que le

retard de la Commission à connaître d'une plainte au sujet du

congélement d'un employé en raison de sa déficience (alcoolisme)

entraînait un tel préjudice pour l'employeur qu'il y avait eu violation de

l'obligation d'agir équitablement. Le juge Walsh a reconnu que la

Commission était « sans doute débordée de travail et à court de

personnel », mais elle a conclu que le retard dans la décision de faire

enquête sur la plainte, laquelle avait été déposée et acceptée plus d'un an

après l'événement en cause, était inacceptable. La Cour a donc annulé la

décision de la Commission de procéder à l'enquête et elle lui a interdit de

traiter la plainte. La Cour d'appel fédérale a tenu des propos analogues

dans l'arrêt *Morgan c. Forces armées canadiennes* où le juge

MacGuigan a déclaré qu'à son avis « un délai d'un an serait normalement

raisonnable pour permettre à la Commission de faire enquête et de

décider s'il y a lieu de saisir un tribunal de l'affaire . . . [et] un délai de

deux ans entre le dépôt de la plainte et sa présentation à un tribunal

constitue la limite extrême des délais occasionnés par les procédures

internes de la Commission ». [traduction]

Les pouvoirs des tribunaux judiciaires et des tribunaux d'appel ont

également fait l'objet de décisions en 1991. Dans l'arrêt *Procurateur*

général du Canada c. Mongrain, dont il a été question plus haut en ce qui

concerne la discrimination fondée sur le sexe, la Cour d'appel fédérale a

saisi l'occasion pour préciser davantage la portée du pouvoir

d'intervention d'un tribunal d'appel dans l'affaire dont il a été saisi. La

COMPÉTENCE
ET PROCÉDURE

matière de responsabilité délictuelle — replacer la victime dans la situation antérieure au préjudice et exclusion de l'indemnisation les effets du préjudice qui sont indirects ou trop éloignés — s'appliquaient également aux affaires relatives aux droits de la personne. La Cour était d'avis que le tribunal d'appel avait eu tort de soustraire du montant de l'indemnité l'équivalent d'une période de trois ans parce que le plaignant avait tardé à déposer sa plainte alors qu'il tentait d'obtenir justice ailleurs. Une telle réduction équivalait à infliger une peine au plaignant ce qui n'était pas autorisé par la Loi. La Cour a repris la conclusion du tribunal selon laquelle M. Morgan avait manqué à son obligation de prendre les mesures nécessaires pour atténuer ses pertes pendant une partie de la période en cause et que conséquemment une certaine somme devrait être déduite pour ce motif.

Elle a ajouté que, bien qu'il n'existe aucune disposition habitant expressément les tribunaux des droits de la personne à accorder des intérêts, les tribunaux avaient eu raison de considérer que leur pouvoir s'assure que la victime reçoit une indemnité adéquate leur permettant le droit d'accorder des intérêts. Les intérêts sur les pertes de salaire pourraient être requis si, et seulement alors, on pouvait considérer qu'ils sont nécessaires pour indemniser le plaignant de sa perte. La majorité des juges a reconnu comme le tribunal d'appel que le taux d'intérêt approprié était celui des Obligations d'épargne du Canada, payable chaque année jusqu'à ce que l'indemnité soit versée. Il était justifié d'accorder des intérêts composés dans les affaires de droits de la personne dans les cas seulement où l'on pouvait déduire de la preuve ou des circonstances que ces intérêts étaient requis pour couvrir la perte, ce qui n'était pas vrai dans le cas de M. Morgan. Enfin, la Cour a statué que le tribunal d'appel n'avait aucune raison de modifier l'évaluation faite par le tribunal du montant approprié devant être accordé à titre d'indemnité pour le préjudice moral et sa décision d'octroyer des intérêts sur cette somme. L'affaire a été renvoyée devant le tribunal d'appel pour qu'il procède à son réexamen.

Nous avons déjà signalé la plainte de harcèlement en raison de sa race déposée par Mary Pitawanakwat. Lorsque M^{me} Pitawanakwat, une fois l'enquête sur sa plainte terminée, a déposé une autre plainte dans laquelle elle alléguait avoir fait l'objet de harcèlement sexuel, cet élément nouveau a fait l'objet d'une décision de la Cour fédérale. La Cour a infirmé la décision de la Commission de soumettre la plainte de harcèlement sexuel au tribunal en même temps que la plainte de harcèlement en raison de la race parce que, de l'avis du juge Muldoon, la plainte de harcèlement sexuel constituait une nouvelle plainte et non une modification de la première plainte et qu'elle devait par conséquent faire l'objet d'une enquête et d'une décision distinctes.

En décidant que la plainte constituait un amendement, la Commission avait implicitement décidé de traiter une plainte déposée plus d'un an après que ne se soit produit l'événement constituant l'objet de la plainte.

Cette décision suit l'orientation prise en 1985 par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Air Canada c. Carson* et en 1990 par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Central Alberta Dairy Pool* où le raisonnement suivi dans l'arrêt *Mahon*, qui a constitué une décision déterminante pendant plusieurs années, a été rejeté. Le tribunal a énoncé un critère en trois volets qui permet aux employeurs de justifier à titre d'exigence professionnelle l'exclusion générale de personnes ayant une déficience particulière. L'employeur doit prouver que le risque de défaillance de l'employé est suffisant, qu'il est impossible de procéder à une évaluation individuelle et que la mesure, soit l'exclusion, est proportionnelle à la fin poursuivie, c'est-à-dire la sécurité. S'il est confirmé, ce critère pourrait avoir des conséquences considérables sur la défense de la nécessité d'être prêt à la guerre, invoquée par les Forces armées canadiennes, qui exige que tout le personnel militaire soit capable d'aller au combat ou d'accomplir des tâches équivalentes en cas de besoin. Le tribunal a remis en cause le fondement même de cette défense et il n'a pas été convaincu que l'exigence d'une mobilité illimitée constituait autre chose qu'une déclaration hypothétique. Les FAC ont déposé une demande de révision de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

L'une des décisions récentes les plus importantes en matière de mesures correctives est celle qui a été rendue par un tribunal, en 1989, dans l'affaire *Morgan c. Forces armées canadiennes*. Les Forces ont admis avoir commis un acte discriminatoire lorsqu'elles ont refusé de réengager Richard Morgan parce qu'elles le croyaient atteint d'une lésion cérébrale. Le tribunal a examiné les résultats d'une blessure à la tête. Le tribunal a ordonné qu'il soit réengagé et indemnisé pour ses pertes de salaire et pour le préjudice moral subi. Il lui a également accordé une somme considérable à titre d'intérêts composés, un élément qui n'avait pas fait partie des indemnités accordées en matière de droits de la personne dans le passé. En 1990, un tribunal d'appel a maintenu la décision du tribunal dans ses grandes lignes, mais il a apporté quelques changements au montant de l'indemnité ainsi qu'au mode de calcul des intérêts. Il a également conclu que les intérêts sur le montant accordé à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi n'étaient pas appropriés.

Dans un arrêt rendu en 1991, la Cour d'appel fédérale a indiqué que les questions litigieuses soulevées engageaient des principes d'application générale qu'elle n'avait pas antérieurement examinés dans un contexte analogue. Parmi les questions étudiées, notons les limites qu'il fallait fixer pour la période d'indemnisation, la déduction d'un certain nombre de mois de la période totale d'indemnisation en raison du retard de M. Morgan à déposer sa plainte, une réduction de l'indemnité par suite de l'omission de M. Morgan de prendre des mesures pour atténuer ses pertes et le montant des intérêts devant être accordés. La Cour a jugé que le premier tribunal et le tribunal d'appel auraient dû déterminer une limite pour la période d'indemnisation. Les principes applicables en

tribunal, qu'il y avait des preuves de l'existence d'une discrimination fondée sur la déficience de M. Bouchard. Toutefois, il n'était pas d'accord avec l'analyse du tribunal en ce qui concerne l'existence de l'exigence professionnelle justifiée. Concluant que les Forces avaient en réalité démontré l'existence d'une telle exigence, le tribunal d'appel a jugé que la sécurité des personnes souffrant de cette maladie dépendait de la possibilité pour ces dernières de recevoir immédiatement des soins hospitaliers en cas d'urgence. Il a en outre estimé qu'un membre des Forces qui était susceptible de souffrir de lithiase rénale pouvait mettre les autres membres des Forces en danger. Il n'y avait aucun moyen de prédire quand la maladie pourrait réapparaitre et, en cas de crise de colique rénale, l'intensité de la douleur et les effets des médicaments nécessaires rendaient l'individu totalement incapable de réagir. Le tribunal a également retenu l'argument selon lequel les cuisiniers doivent être capables d'exécuter toutes les tâches d'un soldat lorsqu'on le leur demande. La Commission s'est adressée à la Cour d'appel fédérale pour obtenir la révision de cette décision.

La décision du tribunal dans l'affaire *St. Thomas c. Forces armées canadiennes* confirme qu'il incombe à l'employeur de démontrer qu'un risque est réel et non hypothétique. Robert St. Thomas a été libéré des FAC où il occupait le poste de technicien en construction parce qu'il souffrait d'asthme. En plus d'imposer à l'employeur le fardeau de démontrer l'existence d'un risque réel, le tribunal a jugé que, même s'il n'est pas absolument nécessaire de faire subir des tests individuels à chaque employé, un employeur peut être appelé à expliquer pourquoi il ne lui a pas été possible d'administrer des tests à un employé donné. Les FAC ont présenté à la Cour d'appel fédérale une demande de révision judiciaire de cette décision.

Le risque constituait également la principale question en litige dans l'affaire *Robinson c. Forces armées canadiennes*, dans laquelle le plaignant a été libéré des Forces parce qu'il souffrait d'épilepsie. La décision rendue par le tribunal dans cette affaire revêt une importance considérable pour la législation applicable en matière de droits de la personne. Pour déterminer la valeur de l'argument de l'employeur qui affirmait qu'il existait une exigence professionnelle justifiée permettant d'appliquer une restriction discriminatoire, le tribunal a utilisé le critère consistant à déterminer s'il existe un risque suffisant pour justifier l'exclusion plutôt qu'un risque réel et non hypothétique, critère qu'avait appliqué la Cour d'appel fédérale dans son arrêt *Canadien Pacifique c. Commission canadienne des droits de la personne et Mahon* rendu en 1987. Dans l'affaire *Robinson*, le tribunal a déclaré que la notion du « risque réel », en soi et sans tenir compte de son importance, était incompatible avec l'objet et la philosophie de la législation sur les droits de la personne. De l'avis du tribunal, un certain risque est parfois acceptable dans l'intérêt public pour s'assurer que l'objectif de la Loi est respecté.

nouvelle politique. M. Bankowski satisfaisait à toutes les épreuves requises d'acuité visuelle, et sa demande a été immédiatement traitée. Il a de plus reçu 5 000 \$ pour le préjudice moral subi.

De nombreux cas en matière de déficience reposent simplement sur des faits particuliers; il s'agit alors de déterminer si la personne s'est vu refuser un emploi sans raison valable et aucune question de droit plus générale n'est en cause. Dans l'affaire *Beaulieu c. Forces armées canadiennes*, le tribunal a conclu que le plaignant ne souffrait ni d'épilepsie ni d'épilepsie temporaire partielle lorsqu'il a été libéré de son poste de conducteur dans les Forces armées. Il a ordonné sa réintégration dans son ancien poste avec un salaire rétroactif. Les FAC ont présenté une demande de révision de cette décision à la Cour fédérale.

Un tribunal d'appel a rendu sa décision l'année dernière dans l'affaire *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. Anvari*, dont il avait été question pour la première fois en 1988. Mehran Anvari avait été atteint de polio dans son pays d'origine et il avait besoin d'une opération peu dispendieuse et facile à obtenir. La CEIC avait refusé de lui accorder le statut d'immigrant reçu en se fondant sur une disposition de la *Loi sur l'immigration* afin de l'exclure du Canada parce que sa déficience pourrait entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. Selon le tribunal, la preuve n'étayait pas la position de la CEIC et c'est pourquoi il lui a ordonné de prendre les mesures nécessaires pour accorder au plaignant le statut d'immigrant reçu, de payer certains de ses frais médicaux et de lui verser une somme de 3 000 \$ en guise de dédommagement pour le préjudice moral subi. Un tribunal d'appel a par la suite réduit ce montant à 1 500 \$ sans toutefois modifier le reste de l'ordonnance originale. La CEIC et la Commission ont toutes les deux déposé des demandes de révision devant la Cour d'appel fédérale.

DEGRÉ DE RISQUE

À mesure que les tribunaux tentent d'établir un équilibre entre l'égalité d'accès à un emploi et la nécessité de protéger les employés et le public contre tout dommage, la question du degré de risque acceptable constitue un problème qui revient souvent. À quel moment une restriction en matière d'emploi sera-t-elle permise en raison du risque de dommage pour un employé souffrant d'un handicap, pour ses collègues de travail ou pour le public ? Et comment peut-on évaluer un tel risque ?

En septembre, un tribunal a infirmé la décision du tribunal dans l'affaire *Les Forces armées canadiennes c. Bouchard*, dont il avait été question pour la première fois en 1990, et il a rejeté la plainte. Jacques Bouchard avait perdu son poste de cuisinier et il avait été libéré des Forces en raison des calculs rénaux ou de la lithiase rénale dont il souffrait. Le tribunal d'appel a reconnu, comme l'avait fait le premier

accessible aux fauteuils roulants. Après avoir obtenu une expertise extérieure, la Commission a néanmoins décidé de ne pas demander la constitution d'un tribunal des droits de la personne. En effet, elle était convaincue que la rampe proposée par l'intimée au cours du processus de conciliation, et l'assurance de la Société du port que cette rampe serait construite, constituaient une mesure corrective suffisante.

Il n'est pas rare que les décisions découlant des plaintes qui sont entendues par les tribunaux en matière de discrimination fondée sur la déficience entraînent des nouveautés. Dans l'affaire *Cremona c. Wardar et Hubbert (Radford) c. Worldways*, un tribunal a statué pour la première fois qu'une vision imparfaite qui est corrigée à l'aide de lentilles constitue néanmoins une déficience et que l'exigence par les intimés d'une acuité visuelle non corrigée pour les agents de bord ne constituait pas une exigence professionnelle justifiée. Les plaignants s'étaient vu refuser le poste d'agents de bord parce que leur vision non corrigée était inférieure à la norme exigée par les intimées. Suivant la position de la Cour suprême sur cette question, le tribunal a statué que les intimées étaient obligées d'accommoder les plaignants sans s'imposer de contraintes excessives, ce qu'elles n'ont pas fait, et Tina Radford a reçu 90 000 \$ en dommages-intérêts. Aucune compensation pour dommages subis n'a été encore accordée à Rodney Cremona parce que la société Wardar a déposé une demande de révision de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

Une autre plainte afférente aux normes d'acuité visuelle a occasionné un changement de la politique de la GRC relative à l'emploi des personnes ayant subi une kératotomie radiale pour corriger la myopie. Le plaignant, Gregory Bankowski, a déposé une plainte après que la GRC eut rejeté sa demande d'emploi parce qu'il avait subi cette intervention chirurgicale. La GRC soutenait initialement que la kératotomie radiale affaiblissait la corne et peut entraîner des dommages oculaires supérieurs à la normale suite à des accidents tels qu'un choc au visage. La GRC affirmait aussi qu'un oeil opéré de la sorte serait beaucoup plus sensible aux variations de l'intensité lumineuse, à la lumière éblouissante et aux contrastes, et que cela constituerait un éventuel danger dans le cadre du travail. Selon l'expertise médicale obtenue par la Commission et la GRC, cependant, les personnes ayant subi une kératotomie radiale ne posent pas un risque indu en situation professionnelle. Quant aux contacts physiques directs, la corne opérée ne présente aucune faiblesse significative par rapport à l'oeil normal, et pourrait même manifester une réaction plus favorable. De plus, après une période initiale de cicatrisation, la plupart des yeux opérés tolèrent bien les variations de la lumière diurne, l'éblouissement et les contrastes. La GRC a conséquemment adopté une nouvelle politique permettant aux personnes ayant subi une kératotomie radiale de joindre son effectif si, douze mois après l'intervention chirurgicale, la vision du demandeur est stable et qu'aucun effet secondaire significatif n'a été noté. En vertu de cette

L'aider dans sa garde-rie. En 1991, la Cour d'appel fédérale a confirmé la décision du tribunal qui avait jugé que la CEIC avait exercé une discrimination contre M^{me} Lang en raison de sa situation de famille lorsqu'elle lui a refusé la subvention demandée; la Cour a également confirmé l'indemnité de 1 000 \$ accordée pour le préjudice moral. Elle a toutefois annulé l'octroi d'une somme de 1 566 \$ à M^{me} Lang pour pertes financières pour le motif que cette ordonnance n'était pas fondée en droit ni en pratique.

DÉFICIENCE

Les Canadiens sont de plus en plus conscients de la nécessité, pour en arriver à l'égalité, de se montrer réceptifs aux compétences et aux capacités des individus qui doivent surmonter des difficultés physiques ou mentales qui ne sont pas le lot de chacun. Il n'est désormais plus acceptable de présumer qu'une personne en fauteuil roulant ne peut exécuter efficacement un travail donné ou encore, qu'il faut exclure de certaines catégories d'emploi toutes les personnes éprouvant un problème de santé particulier. Nous comprenons également mieux qu'il est important d'assurer une pleine accessibilité à chacun.

En 1991, les plaintes de discrimination fondée sur la déficience ont constitué encore une fois la majeure partie des cas soumis à la Commission. C'est encore dans le domaine de l'emploi que les plaintes ont été les plus nombreuses. D'autres plaintes concernaient la prestation de services ou l'accessibilité aux lieux publics pour les personnes qui utilisent des fauteuils roulants ou ayant d'autres handicaps. Dans une affaire relative à un emploi, les Forces armées canadiennes ont modifié leur politique consistant à exclure les candidats souffrant de psoriasis après que James Boyd et Brian Steel eurent déposé des plaintes. La nouvelle politique est beaucoup moins restrictive que celle qui a donné lieu aux plaintes. Plus de 90 % des personnes qui souffrent de psoriasis seraient désormais admissibles dans les Forces. M. Boyd a reçu 6 054 \$ en dommages-intérêts généraux; pour sa part, M. Steel a reçu 19 740 \$ pour perte de salaire et 1 000 \$ en dommages-intérêts généraux, ainsi qu'une lettre d'excuses.

Debbie McAllister a déposé une plainte pour traitement défavorable dans la prestation de services contre Air Ontario Limited. Madame McAllister a déclaré qu'on lui avait indiqué qu'elle ne pouvait monter à bord d'un avion d'Air Ontario avec son fils parce que l'avion ne pouvait recevoir le fauteuil roulant de ce dernier. Un règlement est intervenu lorsque Air Ontario a accepté d'envoyer à M^{me} McAllister et à son fils une lettre d'excuses ainsi qu'une indemnité de 1 300 \$. La compagnie a également assuré à la plaignante que des mesures avaient été prises pour empêcher que de telles situations ne se reproduisent. Par contre, aucun règlement n'est intervenu dans une plainte portée contre la Société du port de Vancouver par une femme qui alléguait qu'elle avait fait l'objet de discrimination parce qu'une passagère ne comportait pas de rampe

dehors de leurs heures de service. Étant donné que cette zone était réservée aux femmes seulement, Andrew Hay a perdu ses privilèges de camp pendant deux périodes d'affectation, ce qui l'empêchait d'avoir accès à son lieu de travail, et il a été avisé que si on le trouvait de nouveau dans le bloc d'hébergement des femmes, il serait congédié. Le tribunal a jugé que la règle interdisant la présence d'hommes dans le bloc d'hébergement des femmes était discriminatoire, aucune restriction analogue n'étant imposée aux femmes et que la compagnie n'avait pas fourni d'éléments de preuve suffisants pour démontrer que ce traitement différent constituait une exigence professionnelle justifiée. Le tribunal a ordonné que la règle soit révoquée, que tous les registres de l'incident soient éliminés du dossier personnel de M. Hay et que l'intimée lui verse la somme de 2 779 \$ à titre d'indemnité pour le salaire perdu, ainsi qu'une somme symbolique pour le préjudice moral subi.

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

L'état matrimonial et la situation de famille sont souvent liés, comme ce fut le cas dans la plainte portée par Diane Richer contre les Forces armées canadiennes. Madame Richer a allégué que les FAC avaient exercé une discrimination à son endroit en raison de son état matrimonial et de sa situation de famille lorsqu'elles lui ont refusé l'admission à titre d'invitée au mess des caporaux et soldats parce qu'elle était l'épouse d'un officier. La plainte a été réglée lorsque les Forces ont accepté d'admettre de tels visiteurs dans les mess peu importe le rang de leurs conjoints militaires. Elles ont ainsi accordé aux personnes mariées à des militaires le même traitement que celui dont font l'objet les civils qui n'ont aucun lien avec des militaires. Madame Richer a reçu 500 \$ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi ainsi qu'une lettre d'excuses.

Il a été question dans notre rapport de 1989 de l'affaire *Druken, Isbitsky, McMillan et Bérubé c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*. La Cour suprême a refusé de modifier la décision du tribunal qui avait jugé que les dispositions de l'assurance-chômage empêchant les personnes qui travaillent pour leur conjoint, ou pour une entreprise à laquelle la participation de leur conjoint excédait 40 %, de toucher des prestations créent une discrimination fondée sur l'état matrimonial et la situation de famille. Quarante-deux autres plaintes découlant des mêmes dispositions de l'assurance-chômage ont maintenant été réglées. Les prestations d'assurance-chômage qui avaient été au départ refusées aux plaignantes ont été versées, les dettes réclamées par la Commission d'immigration ont été annulées et chaque plaignante a reçu une indemnité pour le préjudice moral subi.

Une autre affaire dont il a été rendu compte dans les rapports de 1989 et 1990 est l'affaire *Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada c. Commission canadienne des droits de la personne et Lang*. Ina Lang a allégué que la CEIC lui avait refusé une subvention dans le cadre du programme Défi 86 parce qu'elle voulait engager sa fille pour

Black Watch à porter la tenue « Highland » et elles ont accepté d'indemniser les plaignantes pour le préjudice moral subi et d'envoyer une lettre d'excuses à chacune d'elles.

Dans l'affaire *Chapdelaine et Gravel c. Air Canada*, un tribunal d'appel a confirmé la décision du tribunal portant que les plaignantes, Lucie Chapdelaine et France Gravel, avaient fait l'objet de discrimination en raison de leur sexe lorsqu'on leur avait refusé le poste de pilote parce qu'elles ne satisfaisaient pas à l'exigence relative à la taille minimale qui était de 5'6" à l'époque. Le tribunal d'appel a également été d'accord avec la décision du tribunal de ne pas ordonner l'octroi d'une ancienne rétroactive, car cela n'aurait pas constitué une mesure corrective appropriée dans les circonstances. Il a toutefois ordonné une modification importante des sommes payables à titre d'indemnités aux plaignantes. Il a accordé à chacune d'elles la somme de 1 000 \$ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi dont il n'avait pas été question dans la décision du tribunal. Il a également augmenté le montant devant être versé pour les pertes de salaire afin de mieux traduire la somme à laquelle chaque plaignante avait droit. L'indemnité de M^{me} Chapdelaine est passée de 25 480 \$ à 48 986 \$ et celle de M^{me} Gravel, de 33 600 \$ à 66 728 \$. Le tribunal d'appel a également ordonné que des intérêts soient versés sur ces deux montants.

Au début de 1991, la Cour d'appel fédérale a refusé d'infliger la décision du tribunal d'appel dans l'affaire *La Société Radio-Canada c. O'Connell et autres*. En conséquence, la décision du premier tribunal, que le tribunal d'appel avait également refusé de modifier, reste en vigueur. Le tribunal a statué que la SR-C avait exercé une discrimination à l'endroit des techniciennes vidéo en les affectant moins souvent que leurs collègues masculins à des reportages hors studio. Les affectations aux cars de reportage entraient habituellement un plus grand nombre d'heures supplémentaires, offrent des occasions d'apprendre de nouvelles techniques et présentent de meilleures chances d'avancement. La SR-C a allégué qu'elle était liée par une entente qui liait aux producteurs toute liberté de création dans le choix de leurs équipes. Le tribunal n'a pas retenu cet argument et il a affirmé que ni un pouvoir discrétionnaire relatif à la création artistique ni les conventions collectives ne peuvent justifier un traitement discriminatoire. Comme l'avait fait le tribunal d'appel, la Cour d'appel fédérale a jugé que le tribunal n'avait commis aucune erreur de droit ou de fait qui justifierait l'intervention d'un tribunal d'appel.

Il est rare que des hommes allèguent avoir fait l'objet de discrimination fondée sur le sexe, mais il est important de souligner que la protection de la Loi ne s'applique pas qu'aux femmes. Dans l'affaire *Hay c. Camcco, Corporation canadienne d'énergie et d'exploitation minière*, le plaignant a déposé une plainte contre son employeur lorsqu'il a été puni pour avoir rendu visite à une amie dans le bloc d'hébergement des femmes en

plainte auprès de la Commission. Le règlement intervenu accorda à la plaignante une somme de 10 000 \$ pour préjudice moral.

Une autre femme qui occupait un poste de gérant de banque a déposé une plainte portant qu'elle avait fait l'objet d'un harcèlement sexuel de la part de son supérieur, qu'elle s'était retrouvée exclue des réunions et retranchée de tout contact avec les éventuels clients. Son appréciation on renvoya l'employée. Dans le cadre d'un règlement intervenu en cours d'enquête, la mise en cause accepta de verser à la plaignante un forfait de 33 000 \$ et de lui fournir une lettre de référence.

Il n'y a pas eu de pénurie en 1991 de cas de discrimination fondée sur le sexe et liés à d'autres motifs que la grossesse ou le harcèlement sexuel : fréquentes sont les allégations de refus d'un emploi ou d'une promotion pour des motifs fondés sur le sexe, de même que les réclamations à l'effet que les femmes se voient systématiquement refuser la possibilité de participer à certaines activités ou d'appartenir à certaines associations. Par exemple, Janet Stevenson a allégué que le ministre de l'Environnement (Service des Parcs) a exercé une discrimination à son endroit, ainsi qu'à l'égard de toutes les femmes en tant que groupe, par sa politique qui prévoit que seuls des hommes de race blanche devraient être embauchés pour le programme d'animation historique à la Citadelle d'Halifax. Cette politique aurait découlé de la nécessité de respecter la justesse historique; elle a ensuite été modifiée de manière que toutes les décisions ultérieures concernant l'embauche de personnel à la Citadelle d'Halifax soient prises sans tenir compte de la race, du sexe, de la religion ou de l'origine ethnique et respectent l'esprit de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Un règlement est également intervenu dans le cas d'une plainte portée par une garde-pêche contre son employeur et le ministère des Pêches et des Océans. La garde-pêche a allégué que son affectation en mer avait été annulée parce que les exploitants du navire sur lequel elle avait été affectée refusaient de naviguer avec à bord une femme qui occupait ce poste, et que le Ministère fermait les yeux sur une telle pratique. Le règlement prévoyait le versement d'une somme de 1 300 \$ à titre d'indemnité pour perte de salaire et d'une autre somme de 4 000 \$ pour le préjudice moral subi. Il exigeait également que le Ministère s'engage à obliger les exploitants de navires à accepter les garde-pêche peu plaignante.

Plusieurs plaintes ont été déposées contre les Forces armées canadiennes par des membres féminins du Black Watch (Royal Highland Regiment of Canada). Les femmes n'ont pas été autorisées en raison de leur sexe à porter la tenue « Highland » et à participer à des événements tels la parade des drapeaux à l'occasion de la visite de la reine-mère. En vertu du règlement qui est intervenu, les FAC ont autorisé tous les membres du

Gihane Mongrain n'avait pas fait l'objet de discrimination fondée sur le sexe lorsqu'elle avait perdu une offre d'emploi comme professeur de langues en raison de sa grossesse. Le premier tribunal avait jugé que la disponibilité d'un candidat pour un contrat à court terme comme professeur suppléant constituait une exigence justifiée. Il a donc rejeté trois plaintes portées contre le ministère de la Défense nationale par des femmes qui n'étaient pas disponibles pour travailler parce qu'elles étaient en congé de maternité. De l'avis du tribunal d'appel, le premier tribunal avait commis une erreur sur deux points : il n'a pas tenu compte de la preuve qui indiquait que la clause de disponibilité ne s'appliquait qu'aux employées qui étaient absentes parce qu'elles étaient enceintes et il a conclu à tort que l'employeur avait prouvé l'existence d'une exigence professionnelle justifiée. Le tribunal d'appel a estimé que la clause de disponibilité, quoique neutre en principe, entraînait une discrimination indirecte et que l'employeur avait donc une obligation d'accommodement à l'égard des employées qui étaient lésées par celle-ci. Il a ordonné à l'intimé de verser 3 500 \$ à Mme Mongrain à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi.

La Cour d'appel fédérale a refusé d'intervenir dans cette décision, car elle a admis que le premier tribunal avait commis une erreur qui permettrait au tribunal d'appel d'infirmar sa décision. La Cour a toutefois tenu de clarifier les notions de l'exigence professionnelle justifiée et de l'obligation d'accommodement de l'employeur qui, a-t-elle laissé entendre, ne pouvaient pas être invoquées simultanément. Elle s'est reportée à l'arrêt *Central Alberta Dairy Pool* dans lequel la Cour suprême a clairement indiqué qu'il ne peut y avoir une obligation d'accommodement dans des cas de discrimination que lorsqu'une règle, quoique neutre en principe, pénalise injustement un groupe particulier d'individus. Dans les cas de discrimination directe, lorsqu'il existe une exigence professionnelle justifiée, la Cour suprême a statué qu'il n'y a aucune obligation d'accommoder les employés ou les groupes car cela saperait en fait les fondements de la défense fondée sur l'existence d'une telle exigence.

En 1991, le harcèlement sexuel a constitué une autre catégorie fréquente de plainte axée sur la discrimination à caractère sexuel. Plusieurs cas de harcèlement ont un profil bien connu. Une femme dont on reconnaît qu'elle est une bonne employée fait l'objet d'un harcèlement; le stress conséquent occasionne des problèmes de santé et des congés de maladie; enfin, l'employée démissionne sur avis médical ou est renvoyée parce que son travail laisse à désirer. Un tel cas mettait en cause une employée de bureau responsable de dossiers qui avait fait l'objet d'un harcèlement sexuel de la part de son supérieur; ce dernier ridiculisait sa façon de marcher, répétait à tout venant qu'elle était « mignonne » mais un peu bête, et avait déclaré à la plaignante et à deux autres employées que celles-ci devaient s'estimer chanceuses d'avoir un emploi parce qu'elles étaient « trois ménagères stupides ». La plaignante tomba malade et démissionna de son poste pour éviter tout stress ultérieur. Elle déposa sa

politique de retraite constitue une exigence professionnelle justifiée parce que la condition physique se détériore avec l'âge.

SEXE

Les femmes qui ont des enfants sont souvent pénalisées en matière d'emploi. Les employeurs hésitent encore à employer ou à continuer d'employer une femme enceinte alors que les femmes en congé de dernière année relativement à des plaintes de discrimination à l'égard de femmes enceintes. France Parent-Mercier a porté plainte contre le ministère des Transports. Ce dernier avait exclu la période où Mme Parent-Mercier était en congé de maternité dans le calcul de son ancienneté lorsqu'il s'était agi d'évaluer les augmentations salariales. La plainte a été réglée lorsque le Ministère a accepté de verser 2 500 \$ à Mme Parent-Mercier à titre d'indemnité pour perte de salaire. Dans une plainte analogue, Louise Latour a déclaré que les règlements des Forces armées canadiennes excluaient du calcul de son indemnité de fin d'emploi la durée de son congé de maternité. Les FAC ont accepté de prendre les mesures nécessaires pour modifier leur politique et pour traiter les congés de maternité comme toute autre période de service aux fins de l'indemnité de fin d'emploi. Madame Latour a également reçu 6 000 \$ à titre d'indemnité.

Deux autres plaintes de discrimination fondée sur la grossesse ont été tranchées en 1991. Il s'agissait dans les deux cas de la contestation de la politique d'une compagnie aérienne en matière de maladie et de grossesse. Le régime d'assurance de la compagnie n'accordait pas de prestations de congé de maladie aux femmes enceintes souffrant d'une maladie liée à leur grossesse dans les dix semaines ou moins qui précédaient la date prévue de leur accouchement. Par suite des plaintes, la compagnie a modifié ses régimes d'assurance-invalidité de courte et de longue durée afin d'assurer que les hommes et les femmes soient traités équitablement en cas de maladie, peu importe sa cause. Les plaignantes ont également reçu une certaine somme à titre d'indemnité ainsi qu'une lettre d'excuses de la part de la compagnie. Un autre cas de discrimination fondée sur le sexe en raison de la grossesse de la plaignante s'est produit lorsqu'une banque a congédié une préposée aux comptes après qu'elle eut informé le gérant qu'elle était enceinte. La banque a prétendu que c'était le rendement de la préposée aux comptes et non sa grossesse qui était à l'origine de son congédiement. Le règlement intervenu après conciliation prévoyait le versement à la plaignante d'une somme de 20 000 \$ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi et pour atteinte à sa réputation professionnelle.

Dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Mongrain*, un tribunal d'appel a infirmé la décision d'un tribunal inférieur qui avait statué que

des Anciens combattants a rejeté par erreur la demande d'aide du plaignant en lui affirmant qu'il n'existait aucune exception à cette règle concernant l'âge. En fait, le ministre peut passer outre à cette exigence lorsqu'il existe des circonstances particulières, comme c'était le cas pour M. McDougald. Une fois informé de son erreur, le Ministre a accepté la nouvelle demande d'aide du plaignant et l'a admis au programme en raison de son état de santé.

Par suite d'une plainte déposée par James Walsh, la Banque Canadienne Impériale de Commerce a fait disparaître les restrictions applicables à l'assurance-vie pour les particuliers âgés de plus de 65 ans qui obtiennent des prêts personnels. On avait refusé en raison de son âge à M. Walsh, qui était âgé de 70 ans, une assurance-vie sur un prêt personnel. La banque a accepté de prendre diverses mesures pour changer sa politique : dès aujourd'hui, les consommateurs âgés de plus de 65 ans peuvent s'adresser directement à la compagnie d'assurance-vie pour obtenir une protection et cette dernière peut examiner les renseignements médicaux ainsi que le nombre et le montant des réclamations avant d'approuver ou de rejeter les demandes; dix-huit mois après la date du règlement, les consommateurs âgés au maximum de soixante-dix ans pourront s'adresser directement à la banque pour obtenir une protection sans qu'aucune différence ne soit faite quant à l'âge.

En 1985, vingt-six pilotes et agents de bord ont déposé des plaintes contre Transports Canada et le ministre de la Défense nationale lorsqu'on leur a refusé en raison de leur âge un emploi continu comme membres du personnel des vols officiels. Ces personnes ayant dépassé l'âge maximal d'engagement dans les Forces armées canadiennes, elles n'ont pas été autorisées à conserver leurs postes dans les services de vols officiels lorsque la responsabilité de ces vols est passée des Transports à la Défense nationale. Un tribunal a été constitué en 1988 et il a rendu une décision provisoire fondée sur l'alinéa 15b) de la Loi qui a eu pour effet de trancher onze des plaintes. La Commission a interjeté appel de cette décision devant la Cour fédérale et elle a contesté la composition du tribunal en alléguant une crainte raisonnable de partialité de la part de son président. La Cour a annulé la décision et elle a ordonné au président du Comité du tribunal de constituer un nouveau tribunal. Une nouvelle audience a eu lieu en 1991 et le tribunal a pris l'affaire en délibéré.

Un autre tribunal constitué en 1991 a également pris une affaire en délibéré après avoir entendu des allégations de discrimination fondée sur l'âge portées contre les Forces armées. L'affaire *Martin c. Forces armées canadiennes et ministre de la Défense nationale* concernait dix plaintes portées par des membres des Forces canadiennes âgés de 39 à 55 ans qui alléguent s'être vu refuser des chances d'avancement à cause de la politique des Forces en matière de retraite. Une question cruciale dans cette affaire consiste à déterminer si, comme l'affirme le MDN, sa

environ trente ans a estimé que des promotions lui avaient injustement échappé en raison de son âge.

Au cours de ses longues années de service, il avait travaillé dans divers domaines, acquis formation et expérience et perfectionné ses connaissances en suivant divers cours collégiaux; mais lorsqu'il avait présenté sa candidature à l'un des nombreux postes vacants, il n'avait pas été choisi et les postes ont été accordés à des personnes plus jeunes dont deux ne possédaient pas les qualités décrites dans l'énoncé de compétences de l'employeur. L'organisme intime a accepté de verser au plaignant une somme d'environ 10 000 \$ représentant la différence de salaire entre le poste qu'il occupait et le poste qu'il croyait qu'on lui avait refusé en raison de son âge. Il a également convenu d'utiliser le salaire plus élevé du plaignant dans le calcul de sa pension au moment de sa retraite.

Un autre règlement concernait le cas d'un annonceur radiophonique, âgé de 58 ans, qui avait été remplacé par un homme plus jeune d'une dizaine d'années, parce que selon le plaignant la station voulait rajouter son image. La Calgary Broadcasting Company a accepté de verser à William Jameson la somme de 10 000 \$ à titre d'indemnité pour ses pertes de salaire. Dans un troisième cas, un employé de banque âgé de 51 ans a soutenu que la banque pour laquelle il travaillait lui avait refusé une promotion parce qu'elle avait pour politique de ne pas accorder de promotion aux employés plus âgés. La banque a accepté de verser 5 000 \$ au plaignant à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi.

Un règlement est intervenu dans le cas de la plainte d'une femme qui avait contesté une clause de la convention collective négociée par son syndicat et son employeur et qui prévoyait que, lorsque deux employés étaient embauchés le même jour, le plus âgé avait la priorité. Dans sa plainte contre le syndicat, la Fraternité des commis de chemins de fer, de lignes aériennes et de navigation, Susan Tanel a allégué que les dispositions de la convention l'avaient empêchée d'être promue d'un poste à temps partiel à un poste à temps plein en raison de son âge. Le poste a plutôt été accordé à un employé plus âgé qui avait été embauché le même jour. Le syndicat et l'employeur ont depuis reconnu que l'âge ne constituait pas un moyen approprié de déterminer l'ancienneté entre deux employés dont la durée du service est la même; ils n'appliquent désormais plus ce principe ni aucune autre politique d'ancienneté fondée sur l'âge. Madame Tanel a également reçu une somme modique à titre d'indemnité.

Un vétéran âgé de 62 ans, William McDougald, a déposé une plainte parce qu'il s'était vu refuser l'admissibilité à un programme spécial en raison de son âge. Le Programme pour l'autonomie des anciens combattants, qui prévoit une aide ménagère ainsi qu'une assistance pour le transport, exclut les vétérans âgés de moins de 65 ans. Le ministère

annuels. Il a soutenu qu'on lui avait refusé des promotions ainsi que l'aide de professeurs invités, de scientifiques et d'étudiants pendant l'été. M. Grover a ensuite perdu son emploi, quoiqu'il ait ultérieurement réintégré celui-ci par suite d'un grief. Le tribunal des droits de la personne devrait rendre sa décision en 1992.

Mary Pitawanakwat, une femme d'origine ojibway, travaillait comme agente du développement social pour le ministère du Secrétaire d'Etat. Elle a allégué qu'elle avait fait l'objet, en raison de sa race, d'un traitement défavorable et de harcèlement et qu'elle avait finalement été congédiée. Un tribunal a été constitué en 1990 pour entendre la plainte, mais l'audience a été reportée en attendant que la Cour fédérale se soit prononcée sur certaines questions de compétence que nous examinerons plus loin. L'audience a repris à la fin de 1991.

Dans l'affaire *Gannon c. Canadian Pacific Ltd*, le plaignant, qui est noir, a prétendu qu'on lui avait refusé des promotions ainsi que la possibilité de faire du temps supplémentaire, de suivre des cours de formation et d'obtenir d'autres affectations en raison de sa race et de sa situation de famille. Il a en outre soutenu avoir été puni plus sévèrement que les employés qui n'étaient pas de sa race et qu'il avait également fait l'objet de harcèlement de la part de ses surveillants et de ses collègues de travail. Il était le seul employé noir dans le chantier de l'intimée à Vancouver et, pendant plusieurs années, il a présenté sa candidature à différents emplois qui ont été accordés à d'autres employés possédant moins d'ancienneté. Dans un de ces cas, le candidat retenu était le fils d'un surveillant. Ken Gannon a également déclaré qu'il avait fait l'objet de remarques racistes de la part d'un surveillant. La cause a été entendue par un tribunal en 1991 et une décision devrait être rendue en 1992.

Dans un règlement obtenu par la Commission en 1991, il était question de la plainte portée par un employé contre son employeur, une société aérienne, pour discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique et la situation de famille. Le plaignant était un célibataire originaire de l'Asie du Sud. Il a allégué qu'on ne lui avait jamais accordé un poste permanent de contremaître ou de coordinateur, que des collègues blancs possédant une expérience comparable ou moindre avaient obtenu des promotions et qu'aucun des postes de cadres subalternes n'avait été occupé par un employé de sa race. La compagnie aérienne a revu les procédures de sélection et d'évaluation de son personnel des opérations techniques et elle a accordé une indemnité financière au plaignant.

ÂGE

La grande majorité des plaintes de discrimination fondée sur l'âge dont est saisie la Commission sont déposées par des personnes âgées qui croient qu'on leur a injustement refusé des chances d'avancement en raison de leur âge. Un homme à l'emploi du même organisme pendant

L'année qui vient de s'écouler a été marquée par des explosions troublantes de racisme, ainsi que des conflits ethniques et religieux. Toutefois, en prenant davantage conscience de notre vulnérabilité dans ce domaine, il est de plus en plus possible d'effectuer les changements nécessaires. Dans le domaine des droits de la personne au Canada, ces changements sont parfois minimes, mais même le simple règlement d'une plainte peut parfois aider à faire pencher la balance.

Le premier règlement par la Commission d'une plainte de discrimination fondée sur les croyances religieuses depuis la décision de la Cour suprême en 1990 dans l'arrêt *Alberta Human Rights Commission c. Central Alberta Dairy Pool* a renforcé le principe selon lequel les employeurs ont une obligation d'accommodement à l'égard de leurs employés. Clarence Hoolsema, membre de l'Eglise universelle de Dieu a allégué que la Westshore Terminals Limited avait restreint ses chances d'avancement en limitant le nombre de quarts pendant lesquels elle lui permettait de travailler afin d'éviter que ceux-ci ne l'empêchent d'observer le sabbat. Il est prévu, dans le règlement qui est intervenu à satisfaction des parties, que M. Hoolsema pourra échanger ses quarts de travail et utiliser ses jours de congé ainsi que les jours fériés pour éviter ce problème et qu'il recevra une indemnité pour ses pertes de salaire, ainsi qu'une somme de 6 500 \$, pour le préjudice moral subi.

Dans l'affaire *Kurvits c. L'Alliance de la Fonction publique du Canada et le Conseil du Trésor*, le plaignant était membre de l'Eglise baptiste de Marathon, qui croit en une indépendance totale entre l'Eglise et l'État. L'Eglise n'est pas enregistrée comme organisme de charité en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* parce qu'un tel enregistrement va à l'encontre de ses préceptes religieux. Benno Kurvits s'est donc vu refuser l'autorisation de verser l'équivalent de ses cotisations syndicales à l'Eglise plutôt qu'au syndicat, car cela aurait été contraire à la convention collective. Un tribunal des droits de la personne a statué que l'enregistrement exigé par la *Loi de l'impôt sur le revenu* était discriminatoire dans ce cas. Il a ordonné que des modifications soient apportées à la convention collective et qu'un montant équivalent à celui des cotisations syndicales soit versé à un organisme de charité convenu par les parties. Une somme de 360 \$ a également été accordée à M. Kurvits pour ses frais juridiques, ainsi qu'une somme de 1 000 \$ à titre d'indemnité pour le préjudice moral subi. Le Conseil du Trésor a interjeté appel de cette décision devant un tribunal d'appel.

RACE, COULEUR, ORIGINE NATIONALE OU ETHNIQUE

L'audience dans l'affaire *Grover c. Conseil national de recherches* est terminée, et nous attendons la décision du tribunal. Chander Grover, physicien au CNR, a déposé une plainte dans laquelle il alléguait avoir fait l'objet de discrimination en raison de sa race lorsque ses fonds de recherche ont été coupés et que ses programmes de recherche ont été

service médical. Suivant la définition des règlements, le terme « conjoint » comprend « un homme ou une femme qui ne sont pas unis par les liens du mariage mais qui vivent ensemble comme mari et femme » (traduction) La Medical Services Commission a refusé d'accorder les prestations pour le motif que cette définition ne s'applique qu'aux mariages légitimes et aux unions de fait à caractère homosexuel.

Selon le juge, l'expression « vivent ensemble comme mari et femme » n'exigeait pas qu'un couple soit mari et femme. Elle était censée viser les relations entre des personnes qui comportent des engagements d'ordre émotif et sexuel, par opposition aux relations entre frères et sœurs ou aux autres personnes adultes qui habitent ensemble sans partager de tels liens. Le juge a conclu que la preuve indiquait que, en ce sens, M. Knodel et M. Garneau vivaient ensemble « comme mari et femme ». Bien que le juge ait statué que l'article 15 de la Charte n'exigeait pas qu'on considère que le terme « conjoint » visait une personne vivant une relation homosexuelle, elle a néanmoins conclu que M. Knodel avait été privé de son droit à l'égalité garanti par l'article 15 lorsqu'on ne lui avait pas accordé pour M. Garneau la protection médicale applicable au conjoint. Cette discrimination ne pouvait non plus se justifier en vertu de l'article premier de la Charte. Le juge a donc ordonné que l'on devait interpréter que les règlements pris en vertu de la *Medical Services Act* visaient également les couples formés de personnes du même sexe.

La Cour fédérale a été d'un avis contraire dans une contestation de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. James Egan et John Nesbitt ont contesté la Loi lorsqu'ils se sont vu refuser l'allocation au conjoint qui est normalement accordée aux couples homosexuels lorsque l'un des partenaires atteint l'âge de 65 ans et que l'autre est âgé de moins de 65 ans mais de plus de 60 ans. Le juge a rejeté l'argument des deux hommes qui soutenait que la Loi établissait une discrimination à leur égard en raison de leur orientation sexuelle, ce qui est contraire à la Charte. Il a classé les couples formés de personnes du même sexe dans la même catégorie que les homosexuels qui habitent ensemble mais qui ne se présentent pas comme des gens mariés, comme c'est le cas des frères et sœurs, d'un parent et de son enfant, de parents ou d'amis. Le juge a donc considéré qu'une loi qui prévoit des prestations qui n'ont pas été accordées aux plaignants pour les couples hétérosexuels mariés, qui sont traditionnellement considérés comme la cellule de base de la société, n'était pas discriminatoire. Selon le juge, l'allocation au conjoint avait été refusée aux requérants parce qu'ils n'étaient pas des conjoints, et non en raison de leur orientation sexuelle. Les requérants interjetèrent appel de cette décision à la Cour d'appel fédérale.

des Forces, il ne serait désormais plus admissible aux promotions, aux affectations ou à toute autre formation militaire.

Lorsque le capitaine Birch a découvert qu'il ne pouvait revendiquer la protection de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il a contesté la constitutionnalité de l'article 3 de la Loi en invoquant l'article 15 de la *Charte* traitant des droits à l'égalité. Semblablement, Graham Haig a soutenu que dans l'éventualité d'une discrimination fondée sur son orientation sexuelle, il ne pourrait se prévaloir de la Loi. Les deux plaignants ont demandé à la Cour de rendre un jugement déclaratoire portant que les lesbiennes et les homosexuels avaient droit à la protection et aux recours prévus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et qu'ils doivent pouvoir demander une réparation lorsqu'ils ont fait l'objet d'une discrimination en raison de leur orientation sexuelle. Le juge a statué que la Charte avait pour but d'offrir un recours devant un tribunal législatif à tous les Canadiens qui croyaient avoir fait l'objet de discrimination pour ces motifs. À son avis, le paragraphe 3(1) de la Loi était « incomplet » à cet égard et portait atteinte à l'égalité devant la loi garantie par le paragraphe 15(1); il était donc discriminatoire. Ce jugement aurait pour effet de rendre nul et sans effet la législation actuelle, mais le juge a décidé de surseoir à sa décision pendant une période de six mois, ou jusqu'à ce qu'un appel ait été entendu, et il a ordonné que la Loi demeure en vigueur dans l'intervalle.

La Couronne a porté cette décision en appel. M. Haig et Birch ont formé un appel incident dans lequel ils sollicitent des jugements déclaratoires plus précis quant aux droits des homosexuels par rapport à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous sommes d'avis que l'article 3 de la Loi prive en réalité les personnes homosexuelles du droit de présenter une plainte de discrimination à la Commission. Il s'agit manifestement d'une atteinte à l'égalité devant la loi, ce qui est contraire à l'article 15 de la Charte et, à notre avis, ne peut être considéré comme une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer au sens de l'article premier. L'article 3 devrait être déclaré non exécutoire, et l'ordonnance afférente devrait faire l'objet d'un sursis pendant un délai suffisant pour que le Parlement puisse apporter une modification à la Loi. Entre temps, la Commission devrait pouvoir appliquer la Loi conformément à la Charte en recevant les plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et en procédant aux enquêtes voulues.

Dans une affaire connexe, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a statué en août que les couples formés de personnes du même sexe étaient visés par la définition du conjoint aux fins des règlements pris en vertu de la *Medical Services Act* de la province. Il s'agissait, dans l'arrêt *Knodel c. Sa Majesté la Reine du chef de la Colombie-Britannique*, du droit du partenaire du même sexe de Timothy Knodel à la protection médicale accordée à un conjoint à charge en vertu de son régime de

À mesure qu'a évolué au Canada une philosophie générale des droits de la personne, nous avons acquis une meilleure perception de la manière de régler, aux plans juridique et administratif, les litiges rattachés au fameux terme « discrimination ». Règle générale, ce sont les tribunaux administratifs constitués à cette fin qui interprètent et appliquent la législation canadienne sur les droits de la personne. Toutefois, il arrive de temps à autre qu'un cas doive être clarifié par les tribunaux, ses conséquences étant plus importantes ou encore la jurisprudence applicable étant contradictoire ou équivoque.

Une tendance semble s'être dessinée qui traduit la volonté des tribunaux de s'en remettre à la capacité et à l'expérience des organismes des droits de la personne pour interpréter uniformément les lois existantes, tout en leur fournissant des directives sur deux questions importantes : premièrement, la suffisance de la législation actuelle sur les droits de la personne par rapport aux obligations découlant de la Charte canadienne et deuxièmement, le devoir pour les organismes des droits de la personne de respecter les règles de l'uniformité et de l'équité. Au risque de trop généraliser, disons que les tribunaux laissent le plus souvent aux commissions, aux conseils et aux tribunaux — conformément à un nombre considérable de décisions antérieures — le soin de préciser quelles sont les caractéristiques de la discrimination; ces organismes peuvent accorder une réparation ou déterminer en pratique la façon de desservir les besoins particuliers des personnes ou des groupes qui pourraient autrement devenir des victimes. Par ailleurs, les tribunaux ont clairement l'intention d'obliger ces organismes à respecter des normes de procédure claires, rigoureuses et identiques pour tous les Canadiens, partout au pays.

ÉGALITÉ DEVANT LA LOI

Aussi importantes que puissent être l'interprétation et l'équité dans la procédure, elles ne peuvent compenser pour les lacunes de la loi proprement dite. Voilà pourquoi la Commission continue à préconiser l'insertion de l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite prévus dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette question revêt désormais une urgence pratique pour le gouvernement fédéral en raison d'une décision rendue par la Cour de justice de l'Ontario (Division générale) en septembre 1991. Dans l'affaire *Haig et Birch c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada et le Ministre de la Justice du Canada*, un juge de la Cour de l'Ontario a statué que l'absence de l'orientation sexuelle des motifs de distinction illicite prévus au paragraphe 3(1) de la *Loi contrevenait à la Charte canadienne des droits et libertés*. L'un des requérants, Joshua Birch, faisait partie des Forces armées canadiennes depuis cinq ans. Après avoir révélé son homosexualité à son commandant, il a été informé que, selon la politique

gouvernement fédéral. Un tribunal des droits de la personne a convenu avec la Commission que ces emplois étaient sous-payés parce que le système d'évaluation du gouvernement ne tenait pas compte du fait que les titulaires devaient satisfaire à plusieurs exigences importantes, notamment avoir une formation en soins de santé, connaître les langues et cultures autochtones et travailler dans des conditions difficiles. Dans sa décision, le tribunal a souligné que pour être juste et exempt de parti-pris, une évaluation doit tenir compte de tous les aspects importants d'un poste. Il a également créé un précédent en obligeant l'employeur à réviser son système de classification de concert avec la Commission. Enfin, il a ordonné que les salaires des employées soient rajustés rétroactivement de plusieurs milliers de dollars par année.

La Commission agit en outre à titre de conseiller dans le contexte de deux grandes études sur la parité salariale. La première a été entreprise par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Syndicat des travailleurs du Nord, alors que la deuxième est une initiative de la société Bell Canada, du Syndicat des travailleurs et travailleuses en communication du Canada et de la Canadian Telecommunications Association. La détermination manifestée par les participants à ces études pourrait servir de modèle aux employeurs et aux syndicats qui continuent à tergiverser, alors que leurs employé(e)s occupant des postes à prédominance féminine reçoivent une rémunération fort inférieure à ce qu'elle devrait être.

Dans notre société, bien des facteurs entrent encore en jeu qui nuisent à la situation économique globale des femmes, et la sous-évaluation du « travail de femmes » est un exemple parmi d'autres. Ainsi que le laissent entendre ces pages, pour assurer aux femmes une véritable égalité, il faudra régler deux problèmes distincts mais connexes. Manifestement, tant que les femmes seront cantonnées dans des catégories d'emplois à cause de la persistance des tendances dans le monde du travail et qu'elles se heurteront à ce qu'on appelle le plafonnement voilé, elles demeureront des travailleuses de deuxième classe. On comprend donc toute l'importance que revêtent les programmes d'équité en matière d'emploi, non seulement pour accroître le nombre de femmes dans la population active pendant les années quatre-vingt-dix, mais aussi pour leur assurer une meilleure répartition entre les différents échelons hiérarchiques et les divers secteurs industriels. Toutefois, l'équité en matière d'emploi ne sera pas suffisante. Il faudra également veiller à ce que les femmes soient bien rémunérées si elles continuent d'occuper les emplois qui leur reviennent traditionnellement et que beaucoup d'entre elles désirent conserver dans un avenir prévisible. La seule façon d'y parvenir consiste à reconnaître que la rémunération des femmes est souvent insuffisante dans ces postes et qu'un examen vigoureux et systématique des régimes de rémunération s'impose pour susciter des changements durables.

droits de la personne afin de disposer d'un mécanisme plus rigoureux et plus rapide pour combler les écarts salariaux entre hommes et femmes. Au rythme où nous progressons, il pourrait s'écouler encore de nombreuses années avant que le Canada ne respecte pleinement ses obligations nationales et internationales au regard de l'égalité de rémunération pour des fonctions équivalentes.

Depuis 1987, la Commission a proposé une série de modifications à la Loi qui obligerait les employeurs à démontrer leur volonté d'éliminer la discrimination salariale et de garantir l'égalité économique aux Canadiennes. Entre autres, les employé(e)s prendraient part à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de parité salariale, et les employeurs seraient autorisés à étaler les rajustements partiels. De même, les enquêtes sur les plaintes, qui sont coûteuses, prennent beaucoup de temps et donnent lieu à des affrontements, seraient reléguées au second plan, au profit de mécanismes dynamiques de mise en œuvre reposant sur la coopération et sur une réforme généralisée. Les employeurs et les syndicats ayant déjà adopté de véritables programmes de parité salariale disposeraient d'une longueur d'avance et n'auraient aucun mal à les mener à terme. Ceux qui ont hésité à emboîter le pas se verraient nettement dans l'obligation de niveler peu à peu l'ensemble de leurs structures salariales.

MESURES PROVISOIRES

La Loi n'étant pas encore modifiée, la Commission a continué en 1991 à tirer le maximum des dispositions actuelles sur la parité salariale. Le nombre total de plaintes pour disparité salariale que nous avons consigné a presque doublé au cours de l'année. Selon nous, cette hausse est en partie attribuable à la publicité accrue dont a bénéficié le dossier dans les médias et à l'impact de certaines lois provinciales sur la parité salariale qui, en permettant aux travailleuses d'être mieux renseignées, ont aussi fait croître leurs attentes. Elle tiendrait aussi, dans une certaine mesure, à l'impatience manifestée par plusieurs syndicats de la fonction publique face à l'attitude actuelle du gouvernement. Le programme d'inspection des listes de paye, de Travail Canada, a également débouché sur de nouvelles enquêtes. Lorsque les inspections laissent entrevoir une possibilité de discrimination salariale fondée sur le sexe et que l'employeur ne semble pas disposé à y remédier, le ministre du Travail soumet le cas à la Commission pour qu'elle approfondisse l'enquête. Trois cas lui ont été soumis depuis 1990. L'un a été réglé lorsque l'employeur a accepté de verser les rajustements nécessaires; un autre a donné lieu à un examen de la situation de l'employeur au regard de la parité salariale, qui n'est pas encore terminée; enfin, l'enquête sur le troisième se poursuit.

Une cause importante a connu un heureux dénouement en 1991. Elle concernait les travailleuses en santé communautaire à l'emploi du

laquelle il avait participé eut prouvé que les titulaires de nombreux emplois à prédominance féminine étaient sous-payés. La question a d'abord fait la manchette pendant la grève des membres de l'Alliance de la fonction publique, à l'automne, mais le conflit remonte beaucoup plus loin, les premières plaintes ayant été déposées en 1979. La phase actuelle du conflit remonte au début de 1990. C'est alors en effet qu'échouait une initiative mixte patronale-syndicale, en cours depuis cinq ans, ayant pour but d'établir une rémunération équitable pour neuf catégories d'emplois à prédominance féminine. Par la suite, le gouvernement a décidé unilatéralement de rajuster provisoirement les salaires de la plupart des employés visés. Les syndicats se sont alors plaints que les rajustements étaient insuffisants et ne corrigeaient pas entièrement toutes les inégalités salariales. Appelée à mener une enquête, la Commission a conclu que même si ces rajustements constituaient un premier pas dans la bonne direction, ils ne suffisaient effectivement pas à éliminer la discrimination salariale mise au jour par l'initiative mixte. Le gouvernement manifesta son désaccord, ne laissant à la Commission d'autre choix que de renvoyer la cause devant un tribunal des droits de la personne.

Le tribunal a tenu sa première audience en septembre, mais entre temps, le gouvernement déposait en Cour fédérale une requête en annulation au motif que la Commission avait outrepassé sa compétence et que l'Ordonnance sur la parité salariale était entachée d'un vice de forme. La Cour a rejeté cette requête, affirmant que le tribunal était tout désigné pour débattre des complexités de la cause. Le gouvernement en a également appelé de cette décision, mais sans succès.

La Commission soutient que les femmes sont toujours victimes de graves inégalités totalisant plusieurs centaines de millions de dollars en traitements rétroactifs. Elle fonde ses assertions sur l'information même qu'a permis de recueillir si péniblement l'initiative mixte à laquelle ont participé pendant cinq ans le gouvernement et les syndicats, information que le Conseil du Trésor semble maintenant chercher à désavouer. Dans les circonstances, on peut à juste titre douter de la volonté de l'employeur fédéral d'assumer les conséquences financières du principe de l'égalité de rémunération qu'il a lui-même consacré dans une loi. Dans ce cas, l'application de ce principe ne serait pas compromise que dans la fonction publique fédérale, car si la plus importante organisation du pays se refuse à prendre le temps et les mesures nécessaires pour corriger la rémunération de ses employés, d'autres employeurs acceptent-ils de le faire ?

En attendant, 68 000 fonctionnaires fédéraux sont dans l'expectative. La réticence apparente dont semble faire preuve le gouvernement lorsqu'il s'agit d'éliminer l'écart salarial mis au jour dans le contexte d'une initiative à laquelle il a participé de plein gré, et ses tentatives subséquentes pour saper l'autorité du tribunal des droits de la personne montrent à quel point il est urgent de modifier la *Loi canadienne sur les*

traditionnelle des emplois féminins. Cependant, l'information publique et la solidarité féminine, que préconisait Webb pour venir à bout du problème, sont en fin de compte inadéquates, même si elles revêtent une certaine importance. Pour faire abolir les normes discriminatoires qui contribuent à la faiblesse des salaires versés aux femmes, il est nécessaire de mettre en oeuvre plus systématiquement des programmes de parité salariale.

Le principe d'une rémunération égale pour un travail d'égale valeur a été officiellement consacré en droit international par la Convention n° 100 de l'Organisation internationale du travail, en 1951. Depuis la fin des années soixante-dix, le gouvernement fédéral, huit provinces et le Yukon l'ont adopté. L'écart salarial, cependant, n'a été réduit que de huit cents au cours des vingt dernières années. Des facteurs tels que les ralentissements économiques et le fait que les lois sur la parité salariale ne peuvent prendre pleinement effet avant un certain temps ne sont sans doute pas étrangers à la médiocrité de ces résultats. Toutefois, ceux-ci provoquent aussi une sérieuse remise en question de la stratégie d'application de ces lois. En effet, si le principe de la parité salariale est valable, les lois adoptées pour la mettre en oeuvre n'ont pas toujours permis de garantir aux femmes une égalité économique. C'est certainement ce qui s'est produit au Canada sur la scène fédérale.

UNE DIFFÉRENCE APPRÉCIABLE

Le gouvernement fédéral a été l'un des premiers à adopter des dispositions sur la parité salariale, dans la *Loi sur les droits de la personne* de 1977, mais son avance n'a pas donné lieu à d'intéressants progrès depuis lors. Cette situation est presque certainement imputable au fait que les employeurs, le gouvernement y compris, ne sont pas tenus d'éliminer la discrimination fondée sur le sexe en révisant et en ajustant complètement leurs régimes de rémunération. La moitié des provinces ont adopté des mesures systémiques de cette nature pour enrayer ce problème clairement généralisé. Les autorités fédérales, au contraire, continuent d'attendre que des particuliers, des syndicats, voire même la Commission, déposent des plaintes en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Malheureusement, ce mode d'intervention laisse à l'éventuel plaignant la responsabilité de prouver qu'il est victime de discrimination salariale, sans pour autant avoir accès aux systèmes d'évaluation et de rémunération de l'employeur. La plupart du temps, les employés qui croient que leur travail est sous-évalué ne possèdent pas toute l'information requise pour aller carrément de l'avant; de leur côté, les employeurs ne se sentent pas incités à revoir leurs propres pratiques salariales et à fournir, en ce faisant, les preuves nécessaires.

En 1991, la faiblesse du mode d'intervention axé sur le traitement de plaintes est ressortie encore plus nettement suite au refus du gouvernement d'accorder l'entière parité salariale aux femmes travaillant dans la fonction publique fédérale, même après qu'une étude poussée à

discrimination ou de non-conformité à la Loi. Un moyen évident d'assurer un meilleur respect de la Loi est de confier à un organisme indépendant les pouvoirs et les ressources nécessaires pour faire le travail. Si aucun nouvel organisme n'est créé à cette fin, la Commission est disposée à continuer d'assumer cette tâche. En même temps, nous exhortons le comité à ne pas trop préciser dans la Loi la manière dont les employeurs doivent évaluer et corriger leurs lacunes. L'important, c'est qu'ils comprennent clairement quelles sont leurs obligations et à quelles normes ils doivent se conformer du point de vue de la surveillance. Là où la Commission a connu le plus de succès dans ses relations avec les employeurs, dans le cadre d'examen conjoints, c'est lorsque l'employeur s'était engagé dans le processus à un niveau supérieur et qu'il était donc prêt à y faire quelque chose.

L'examen de l'application de la Loi, qui est actuellement en cours, devrait déboucher principalement sur des orientations plus fermes et une imputabilité plus claire. Il doit ne subsister aucun doute que le Parlement souscrit à la légitimité des programmes destinés à corriger la discrimination dont sont encore victimes les quatre groupes désignés. L'objet de ces programmes n'est pas de provoquer des litiges dont personne ne tire vraiment profit ni d'imposer des quotas inappropriés, mais bien de faire mieux comprendre aux employeurs les avantages de l'égalité des chances, et de les encourager à s'orienter dans cette voie.

On sait depuis déjà longtemps que le travail majoritairement féminin est très souvent sous-évalué. Il y a cent ans, l'inlassable réformiste Sidney Webb affirmait que « l'infériorité de la rémunération versée aux femmes pour un travail équivalent découlait... directement ou indirectement, en très grande partie, de leur assujettissement passé. » (traduction) D'un optimisme à toute épreuve, il laissait aussi entendre que la solidarité féminine, alliée à des campagnes d'information publique, devrait avoir raison de la disparité salariale, puisqu'elle était surtout due aux usages. Il n'avait pas entièrement tort, mais un siècle plus tard, son espoir ne s'est toujours pas concrétisé. La distinction, presque inconsciente, qu'on établit entre « le travail d'hommes » et « le travail de femmes » continue de caractériser l'économie, et la dépréciation traditionnelle du travail féminin transparaît encore dans la répartition d'une foule d'emplois à prédominance féminine tels ceux d'infirmière, de diététicienne, de secrétaire, de bibliothécaire, et de préposée à la clientèle.

Par conséquent, alors même que les mesures d'équité en matière d'emploi commencent à débloquer de nouveaux emplois pour les femmes, la valeur des postes qui leur reviennent traditionnellement n'est toujours pas reconnue ni équitablement rétribuée. De plus, la recherche moderne a corroboré la théorie de Webb sur la faiblesse relative de la rémunération des femmes; en effet, il ressort de toutes les études menées que l'écart salarial entre hommes et femmes, présentement de 32 cents par dollar au Canada, peut encore être attribué à la sous-évaluation

- la loi doit prévoir que la Commission des droits de la personne ou un autre organisme indépendant soit investi de tous les pouvoirs nécessaires pour surveiller les résultats obtenus au chapitre de l'équité en matière d'emploi;

- la loi doit préciser clairement les mécanismes d'exécution et les recours qui seront disponibles en cas de discrimination manifeste;
- la définition des groupes désignés ou de la discrimination manifeste, aux termes de la loi, ne doit renfermer aucune ambiguïté.

Nul n'ignore qu'il s'est présentée de nombreuses difficultés à ces trois chapitres depuis 1988. La question des définitions, par exemple, s'est révélée particulièrement ardue lorsqu'il s'agissait de déterminer ce qui constituait une déficience aux fins de la Loi. Selon le Règlement, l'employé handicapé est celui qui « accepte d'être reconnu comme ayant une déficience persistante et se considère (ou croit qu'un employeur pourrait le considérer) comme étant défavorisé sur le plan de l'emploi ». Certains employeurs ont toutefois invoqué une définition plus large qui excluait la mention « défavorisé sur le plan de l'emploi », certains allant si loin que des experts ne trouvaient aucune raison valable pour comparer les données de l'employeur sur la représentation avec les estimations officielles de la disponibilité de Statistique Canada.

En novembre 1990, la Coalition des personnes handicapées a demandé à la Cour fédérale d'ordonner au ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'imposer l'usage de la définition donnée dans le Règlement. La Cour a refusé de le faire pour des raisons de forme, à savoir que la plainte avait été déposée par une organisation n'ayant pas qualité pour agir contre un ministre qui, de surcroît, n'avait pas compétence en la matière. La Commission de l'emploi et de l'immigration a toutefois publié une circulaire rappelant l'obligation de s'en tenir à la définition officielle lors de la collecte de renseignements pour les rapports sur l'équité en matière d'emploi. Bon nombre des rapports de 1990 ont toutefois fait appel à des définitions qui n'étaient pas conformes à la Loi, ce qui a produit des données qui laissaient grandement à désirer. Certains employeurs sont même allés plus loin. En août, la Banque Toronto-Dominion et la Banque de Nouvelle-Écosse ont demandé à la Cour fédérale de statuer que la définition de « personne handicapée » contenue dans le Règlement ne cadrerait pas avec la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Si la Cour donne suite à cette requête, les organismes de surveillance ou d'exécution verront diminuer de beaucoup leur capacité de vérifier avec exactitude si les organismes emploient un nombre suffisant de personnes ayant des déficiences.

Il est tout aussi urgent de préciser ce qui constitue une infraction à la Loi et qu'est-ce qui suffit pour justifier le dépôt d'une plainte de

Pour ceux qui croyaient que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* permettrait, du fait de son caractère exécutoire, d'ouvrir des possibilités d'emploi aux personnes défavorisées, le recours à la Commission des droits de la personne s'est révélé, au cours des quatre dernières années, pratiquement le seul recours. Comme le découvrira sans doute le comité spécial, le problème de l'applicabilité subsiste et ne pourra être réglé que si sont remplies au moins les trois conditions suivantes :

L'amélioration de la représentation statistique des groupes désignés constitue l'indicateur de réussite le plus convaincant. Cependant, seule une modification des politiques et des pratiques d'emploi des employeurs peut vraiment assurer une transformation durable de leurs effectifs. Il peut s'agir, par exemple, de charger du personnel de s'occuper à plein temps de l'équité en matière d'emploi, de réviser les normes de scolarité et de mobilité, d'adapter les installations pour les rendre plus accessibles, d'établir des programmes de recrutement visant directement les travailleurs sous-utilisés ou de prévoir un plan de relève qui offre aux groupes désignés de plus grandes possibilités d'avancement. Un autre avantage de ce genre de changement de procédure, c'est qu'il ne se limite pas aux organismes faisant effectivement l'objet d'un examen minutieux. En 1991, par exemple, le personnel de la Commission a tenu des ateliers à l'intention d'environ 100 employeurs qui n'étaient visés ni par une enquête ni par un examen, et il les a conseillés sur les mesures à prendre pour bien asseoir leurs programmes.

APPLICABILITÉ

Bell Canada et la SR-C se sont opposées initialement à la tenue d'un examen conjoint, aussi la Commission a-t-elle porté plainte contre ces sociétés en juillet 1989. Les deux employeurs ont ensuite intenté des poursuites devant les tribunaux contestant le droit de la Commission de procéder à une enquête. En août 1991, la SR-C et la Commission se sont finalement entendues pour tenir un examen conjoint visant les quatre groupes désignés, ce qui a amené la Commission à retirer sa plainte. (La SR-C, pour sa part, n'a toutefois pas retiré sa contestation, devant les tribunaux, de la plainte déposée par le Disabled People for Employment Equity Human Rights Group.) Il y a lieu d'espérer que les résultats de l'examen serviront à régler toutes les plaintes relatives à l'équité en matière d'emploi déposées contre la société et non encore réglées. Les discussions se poursuivent également avec la société Bell Canada.

d'un règlement. Toutes les enquêtes où les employeurs font preuve d'une pleine collaboration devraient être terminées d'ici la fin de 1992 et déboucher, dans la plupart des cas, sur un règlement satisfaisant. Cependant, cinq grandes entreprises ont choisi de contester notre autorité en 1991; la Société Air Canada, les lignes aériennes Canadien International, CP Rail, CP Express et Transport, et Greyhound ont entamé des actions devant les tribunaux et conséquemment, aucun progrès n'a donc été réalisé quant aux plaintes déposées à leur endroit.

application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et des pouvoirs déjà conférés à la Commission des droits de la personne suffirait à assurer le bon fonctionnement de l'équité en matière d'emploi. Il appartient au comité spécial de décider dans quelle mesure cela a été le cas, mais la Commission peut au moins rendre compte de l'approche adoptée, des résultats obtenus jusqu'ici et de ce qui lui paraît offrir les meilleures chances de succès pour l'avenir.

Lorsque la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été adoptée en 1986, la Commission a décidé qu'elle pourrait en promouvoir l'application de plusieurs manières : en faisant enquête sur les plaintes déposées par des tiers; en prenant elle-même l'initiative de plaintes; en invitant certains employeurs à participer à un examen conjoint de leurs régimes d'emploi; et en communiquant au plus grand nombre possible d'employeurs les résultats de ses propres analyses de la mesure dans laquelle ces derniers se conforment aux exigences de la Loi. Tout compte fait, nous avons jugé que la formule de l'examen conjoint vaut mieux que celle de l'enquête sur les plaintes, avec toutes les complications rattachées à la mise en accusation et peut-être à l'intervention des tribunaux, mais nous avons volontiers reconnu n'avoir guère d'autre choix que d'instruire les plaintes fondées et même devoir prendre l'initiative de plaintes quand les preuves statistiques sont suffisantes. Au cours des quatre dernières années, la Commission s'est donc livrée à des examens conjoints et à des enquêtes sur des plaintes touchant environ les deux tiers de la main-d'œuvre visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les trois quarts de la main-d'œuvre assujettie aux programmes d'équité en matière d'emploi du Conseil du Trésor.

EXAMENS

Après une longue période de transition, au cours de laquelle les employeurs se sont adaptés à nos méthodes de travail et vice versa, nos examens conjoints ont débuté en 1989 et commencé à produire d'importants résultats en 1991. Cinq examens conjoints ont été menés à bien, soit ceux concernant Marine Atlantique, la Banque Royale, le Saskatchewan Wheat Pool, le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur et le ministère de la Défense nationale. La Commission surveillera l'exécution des plans d'action de chacune de ces institutions au cours des trois prochaines années. Quatorze autres examens doivent prendre fin en 1992. Ceux-ci mettent en cause trois importants ministères fédéraux et onze grandes sociétés du secteur privé. En 1992, la Commission entreprendra une série de nouveaux examens touchant, entre autres, le Conseil national de recherches, la GRC et Via Rail.

PLAINTES

Sur les 73 plaintes reçues par la Commission depuis 1988, deux ont été réglées et une douzaine en sont maintenant au stade de la négociation

en se servant de définitions plus larges de la déficience, ce qui les a

amenés à gonfler leurs chiffres. Une analyse des cas d'embauchage et de cessation de fonctions confirme que le gain global apparent qui a été enregistré de 1987 à 1990 s'expliquait davantage par une auto-identification plus poussée de la part des employés en place que par un accroissement du recrutement de personnes handicapées. Les gains réalisés dans certains groupes professionnels ont généralement été contrebalancés par des pertes ailleurs, de sorte que le tableau d'ensemble est loin d'être encourageant comme mesure de la volonté des employeurs d'engager des personnes ayant des déficiences.

La représentation des personnes handicapées au sein des ministères et organismes fédéraux est légèrement meilleure en 1990 que chez les employeurs visés par la Loi. Mais, à 3,1 p. 100, elle est encore très inférieure à la disponibilité nationale. Seulement cinq des 44 ministères ont dépassé le taux de disponibilité en 1990. Il est un peu inquietant de constater que le taux de cessation de fonctions des personnes handicapées ait dépassé leur taux d'embauchage dans les secteurs tant public que privé au cours de la période allant de 1987 à 1990. Cela laisse dans l'ombre les améliorations apportées à leur représentation globale.

Deux choses vont certainement ressortir au cours des audiences du comité spécial : l'exaspération des porte-parole des groupes désignés devant la lenteur des progrès et leur impression que la Loi ne prévoit pas les mécanismes juridiques nécessaires pour convaincre les employeurs qui ont parfois tendance à se traîner les pieds. Le rythme des progrès s'est également révélé décevant pour la Commission, et l'une des raisons qui expliquent la lenteur de réaction des employeurs a peut-être été la politique de non-intervention du gouvernement dans l'application de la Loi. La Commission a tenté de corriger cette lacune par la persuasion et les pressions, mais elle est la première à reconnaître avoir consacré une partie trop importante de ses énergies à la tâche ingrate de convaincre les employeurs — voire les autorités gouvernementales — que l'équité en matière d'emploi est son affaire.

LA LOI ET LA COMMISSION

Lorsque la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en était encore au stade de projet de loi, la question s'est naturellement posée de savoir comment elle serait mise en application. À la fin, le gouvernement a conclu qu'il n'était pas nécessaire de créer d'organisme ou de mécanisme nouveau et que la Commission des droits de la personne pourrait surveiller l'application de cette loi en invoquant les pouvoirs lui venant de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Étant donné que cette dernière loi interdit la discrimination dans le domaine de l'emploi et permet l'instauration de programmes spéciaux pour éliminer la discrimination contre les groupes traditionnellement défavorisés, il paraissait raisonnable de supposer que la combinaison des données recueillies en

(5,5 p. 100) et à très bas dans les secteurs des transports et « autres » (respectivement 4,0 et 4,7 p. 100). Dans la catégorie de la haute direction, les minorités visibles sont, dans l'ensemble, encore sous-représentées, bien qu'elles aient fait quelques progrès depuis 1987.

Dans les ministères fédéraux, les taux de représentation et d'embauchage se sont améliorés pour les membres des minorités visibles de 1987 à 1990, mais leur représentation globale (3,5 p. 100) à la fin de cette période était la moitié moins élevée que pour les employeurs du secteur privé. Leur représentation était égale ou supérieure à l'estimation de la disponibilité de 6,3 p. 100 dans seulement cinq des 44 organismes couverts par le programme d'équité en matière d'emploi du Conseil du Trésor. Dans la catégorie de la direction, les minorités visibles sont loin d'être représentées adéquatement (2,1 p. 100).

Les autochtones

Parmi les organismes assujettis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la représentation des autochtones est demeurée extrêmement faible dans tous les secteurs industriels, bien que leur proportion globale ait augmenté légèrement, passant de 0,7 à 0,9 p. 100. Les autochtones étaient en outre plus susceptibles que les autres de se retrouver dans la catégorie des travailleurs manuels spécialisés et autres, et beaucoup moins susceptibles d'exercer des emplois de cadre et des professions libérales. Le taux d'embauchage des autochtones est encore bien inférieur à leur taux de disponibilité, et leur maintien en poste demeure un problème constant.

La représentation des autochtones dans les organismes fédéraux ne s'est améliorée que très peu entre 1987 et 1990, soit de 1,8 p. 100 à 1,9 p. 100. Bien que cela ne semble pas loin de la disponibilité générale, que l'on estime à 2,1 p. 100, les apparences sont trompeuses. Le taux est inférieur à la disponibilité dans 34 des 44 ministères et organismes visés par le programme. Exclusion faite du ministère des Affaires indiennes et du Nord (composé à 19,7 p. 100 d'autochtones), la représentation globale des autochtones tombe à 1,6 p. 100. Le taux d'embauchage dépasse celui de la disponibilité de 2,1 p. 100, mais le taux de démission est considérablement plus élevé, de sorte que les autochtones sont plus nombreux à quitter la fonction publique qu'à y accéder.

Les personnes handicapées

Les personnes ayant des déficiences n'ont, elles non plus, réalisé que très peu de progrès malgré des années d'efforts. Leur part de l'emploi, aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* est demeurée, en 1990, bien inférieure au taux de disponibilité de 5,4 p. 100 dans tous les secteurs, bien qu'il y ait eu augmentation manifeste des chiffres comme tels, qui sont passés de 9 411 à 15 121. Cependant, ces chiffres ne sont peut-être pas un indicateur tout à fait fiable des progrès accomplis. Plusieurs gros employeurs ont fait un nouveau sondage de leurs effectifs

détaillée de leurs effectifs qui rende compte de la représentation des groupes désignés dans diverses professions et de la proportion des recrutements, des promotions et des cessations de fonctions de l'année précédente qui est allée à ces groupes. En 1990, ces employeurs ont fait rapport sur quelque 633 000 emplois, au total. Les ministères et organismes relevant du Conseil du Trésor représentent, pour leur part, 231 000 autres emplois. Vingt autres organismes fédéraux non assujettis à la politique du Conseil du Trésor réunissent également 120 000 autres emplois. Par rapport aux statistiques de 1987, les quatre groupes désignés ont vu leur représentation d'ensemble s'accroître quelque peu, mais il faut faire preuve de beaucoup de circonspection face à ces gains.

Les femmes

La représentation des femmes employées par les sociétés assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a atteint 44 p. 100 en 1990, pourcentage semblable à leur taux de disponibilité global sur le marché du travail et qui, de ce fait, témoigne d'un progrès réel. Les femmes sont toutefois demeurées mal représentées dans les secteurs des transports et « autres » (mines, silos à céréales, etc.), la majorité d'entre elles se retrouvant toujours dans des emplois de bureau. Elles n'étaient pas bien représentées non plus dans la catégorie de la haute direction, bien que l'augmentation ait été importante à ce niveau, où elles sont passées de 4,8 p. 100 en 1987 à 7,7 p. 100 en 1990. Pour ce qui est des emplois semi-professionnels, les femmes ont effectivement enregistré un recul, leur part tombant de 19,8 p. 100 à 18,8 p. 100 au cours de la période de quatre ans, et elles n'ont pas fait suffisamment de progrès parmi les travailleurs qualifiés et spécialisés, ainsi que parmi les autres travailleurs manuels.

Les femmes ont également atteint le taux de disponibilité général de 44 p. 100 au sein des ministères et organismes fédéraux. Ici encore, toutefois, leur répartition est très inégale d'un ministère à l'autre et d'un niveau à l'autre. Dans des ministères comme Emploi et Immigration et Santé et Bien-être social, les femmes constituent environ 65 p. 100 de l'effectif, tandis qu'à Pêches et Océans ou aux Transports, leur représentation se situe toujours dans les 20 p. 100. Le plus frappant, ce sont les disparités dans la répartition hiérarchique des femmes au sein de la fonction publique, laquelle varie de près de 84 p. 100 dans la catégorie du soutien administratif à 15 p. 100 environ dans celle de la gestion.

Les minorités visibles

On estime que les membres des minorités visibles constituent quelque 6,3 p. 100 de la main-d'œuvre disponible au Canada. Au cours des quatre années visées par les statistiques recueillies en application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, ils ont enregistré des gains dans tous les secteurs de la population active. Leur taux de représentation pour 1990 allait de très élevé dans le secteur bancaire (12,8 p. 100) à quelque peu inférieur au taux de disponibilité dans les communications

Tous les ans, quelque 370 employeurs assujettis à la Loi doivent soumettre au ministre de l'Emploi et de l'Immigration une ventilation

RÉSULTATS STATISTIQUES

- Dans quelle mesure les dispositions actuelles touchant la surveillance et la mise en application contribuent-elles à assurer l'efficacité de la Loi, et que pourrait-on faire pour les améliorer ?
- Quelles mesures les employeurs ont-ils prises pour susciter des améliorations ? Que valent les programmes d'équité en matière d'emploi que la Loi exige d'eux ?
- Quelles mesures les employeurs ont-ils prises pour susciter des améliorations ? Que valent les programmes d'équité en matière d'emploi que la Loi exige d'eux ?

- Que nous révèlent les données statistiques quant aux progrès accomplis dans la réalisation d'une représentation plus équitable des groupes désignés ?

La Loi actuelle, tout comme la politique d'équité en matière d'emploi visant les ministères et organismes fédéraux, part du principe que si tous les obstacles cachés et systémiques à l'équité en matière d'emploi étaient écartés, cela déboucherait sur une juste participation de tous les travailleurs canadiens au sein de ces organisations. À cette fin, les employeurs doivent examiner la représentation de quatre groupes traditionnellement défavorisés (les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités visibles) au sein de leurs effectifs et essayer d'extirper de leurs régimes d'emploi tout facteur responsable de la sous-représentation de ces groupes. Le comité devra donc se pencher sur trois grandes questions.

À l'instar des programmes d'équité en matière d'emploi proprement dits, la Commission a continué de réaliser certains progrès dans la promotion d'une plus grande équité en 1991, mais le rythme en a été d'une lenteur déprimante, l'entente accentuée davantage par les lacunes persistantes du cadre juridique et, conséquemment, par l'attitude récalcitrante de certains employeurs. En octobre 1991, le ministre d'État à l'Emploi et à l'Immigration annonçait qu'un comité spécial de la Chambre des communes examinerait l'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986. Le comité en question est censé faire rapport pour le 1er mai 1992, après quoi le gouvernement disposera de six mois pour réagir à ses recommandations. Cet examen offre aux intéressés l'occasion de faire le point sur les progrès accomplis depuis l'adoption de la Loi il y a cinq ans et de voir ce qui pourrait être fait pour en améliorer l'efficacité. La question fondamentale à laquelle le comité doit répondre est celle-ci : dans quelle mesure la loi de 1986 s'est-elle révélée à la hauteur de la tâche consistant à égaliser les possibilités d'emploi dans un secteur de l'économie qui, ajouté à l'administration fédérale comme telle, représente environ un million d'emplois ?

COMMENT Y ARRIVER

L'idée sous-jacente à l'équité en matière d'emploi est fort simple : certains prédispositions humaines font que l'on tend à défavoriser injustement des catégories entières de personnes sur le marché du travail. Pour aider à contrebalancer ce parti pris et pour permettre à tous les citoyens de rivaliser avec les autres en toute équité et en toute égalité, la loi canadienne autorise l'adoption de programmes spéciaux destinés à éliminer la discrimination systémique visant les groupes traditionnellement défavorisés. Divers programmes de ce genre sont en place depuis bientôt une dizaine d'années, et la *Loi (fédérale) sur l'équité en matière d'emploi* marquait en 1991 son cinquième anniversaire. À la question de savoir dans quelle mesure ces initiatives ont été efficaces, il faut d'une manière générale répondre « quelque peu », en apportant bien des réserves. Mais pour comprendre pourquoi, force est d'examiner de plus près les rouages de l'appareil législatif et administratif pour voir où s'inscrit le travail de la Commission.

La première remarque qui s'impose, c'est que bien des gens éprouvent encore des scrupules à l'idée de légiférer en faveur de l'équité en matière d'emploi. Ils agitent les spectres des quotas raciaux ou de la discrimination à rebours. Comme nous le verrons plus loin, il est en effet difficile de ne pas se laisser convaincre, en présence de tous ces chiffres et pourcentages, qu'un objectif de gestion de 10 p. 100 équivaut à un quota de 10 p. 100. En réalité, il n'en est rien. L'objet de l'équité en matière d'emploi consiste, comme le laisse entendre l'expression, à offrir à tous les candidats *compétents* une chance juste et égale d'obtenir du travail.

Si certains groupes n'ont pas la possibilité de jouir de l'égalité des chances, ce n'est pas parce que les employeurs ont adopté des quotas pour l'embauche d'hommes de race blanche, ni que ces derniers sont les seuls travailleurs qualifiés; le problème tient plutôt au fait que ceux-ci sont déjà majoritaires, que qui se ressemble s'assemble, et que les processus de sélection, d'embauchage et de promotion ont fini, avec le temps, par prendre des caractéristiques qui font que l'on donne beaucoup d'importance au recrutement de ses semblables. Le but de l'équité en matière d'emploi est d'inciter les employeurs à dépasser leurs propres préférences même inconscientes pour évaluer directement les qualifications d'autres candidats moins familiers. S'ils arrivent à s'y résoudre, les objectifs de représentation n'auront plus leur raison d'être. Mais entre temps, la comparaison de leurs taux de représentation avec ceux de la population en général donne aux employeurs une idée des objectifs qu'ils pourraient viser et les force à examiner les pratiques d'emploi bien ancrées qui pourraient les empêcher d'atteindre ceux-ci.

LES DROITS DE L'ENFANT

Il n'est pas avantageux pour nos institutions ni pour notre économie de retirer du monde du travail des gens en bonne santé qui sont actifs, expérimentés et disposés à continuer. Selon une enquête de Statistique Canada, les opinions des Canadiens sur le sujet ont déjà changé. Le numéro d'automne de *L'emploi et le revenu* nous apprend que seulement trente-cinq pour cent de la population est favorable à la retraite obligatoire. Le pourcentage varie d'une province à l'autre, mais Terre-Neuve est la seule province où une majorité de la population continue d'appuyer une telle disposition.

Vers la fin de 1991, le Canada a ratifié la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Aux termes de l'article 27 de la Convention, le Canada doit reconnaître « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral ou social ». On ne peut prétendre que le Canada respecte cette obligation quand on sait que plus d'un million d'enfants au Canada vivaient dans une famille à faible revenu en 1990. Ce chiffre est tiré d'un rapport concernant la pauvreté chez les enfants et les problèmes sociaux chez les adultes, qui a été soumis au Comité des affaires sociales du Sénat.

Bien que l'on puisse prétendre que la pauvreté de certains enfants ne constitue pas un type de problème visé par les dispositions de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il s'agit toujours d'un problème relatif aux droits de la personne. En réalité, beaucoup trop d'enfants Canadiens vivent sous un certain seuil économique; le besoin matériel entraîne non seulement des problèmes physiques et psychologiques, mais constitue aussi une atteinte à la dignité humaine et aux libertés fondamentales. Pour empirer la situation, le problème est particulièrement aigu pour les enfants autochtones et les enfants appartenant à d'autres minorités. L'Assemblée des Premières Nations a déclaré devant un sous-comité parlementaire que les enfants indiens inscrits, tant dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci, sont au moins deux fois et demie plus susceptibles d'être pauvres que les enfants non autochtones. Les effets de la pauvreté de toute une tranche de la population sont bien documentés : maladies chroniques, infections et maladies virales, taux élevé de mortalité infantile, mauvais rendement scolaire et malnutrition.

Comme nous l'a rappelé le Comité des affaires sociales du Sénat : « Le meilleur investissement dans l'avenir du Canada est un investissement dans nos enfants ». Comment ne pas conclure que nous ne protégeons pas assez bien cet investissement ? Le terme « pauvreté » peut évidemment revêtir des sens différents selon le contexte, mais quelle que soit la définition qu'on en donne, le Canada ne peut prétendre qu'il satisfait à la norme internationale voulant que chaque enfant bénéficie d'un niveau de vie suffisant pour permettre son développement. Sur le plan humain, il ne s'agit pas seulement de discrimination fondée sur l'âge, c'est de la pure négligence à l'égard d'un des groupes les plus vulnérables de notre société.

des professeurs d'université se justifie parce qu'elle facilite la planification à long terme tant pour l'université que pour la personne intéressée. Madame Dickason a interjeté appel auprès de la Cour suprême. Il reste à voir si la conclusion sera la même cette fois.

Entre temps, en Ontario, une commission d'enquête n'est pas arrivée à la même conclusion quant à un autre groupe professionnel. Elle a conclu que le fait d'imposer aux agents de police la retraite à soixante ans violait les dispositions du *Code des droits de la personne de l'Ontario*. Ce code interdit la discrimination fondée sur l'âge envers les personnes âgées de dix-huit à soixante-cinq ans, et la retraite obligatoire avant soixante-cinq ans n'est autorisée que dans les cas où l'employeur peut démontrer qu'une telle politique repose sur des exigences professionnelles véritables et où il est subjectivement et objectivement raisonnable d'imposer une telle limite. Bien que la commission d'enquête n'ait pas jugé que la politique du corps de police reposait sur un motif caché, elle a conclu que rien n'indiquait que cette politique répondait à des exigences professionnelles précises. D'autre part, s'il est vrai que les capacités physiques et mentales s'amoindrissent avec l'âge, le risque que des agents de police âgés de plus de soixante ans ne soient pas en mesure d'exécuter leurs fonctions n'était pas suffisamment accru pour justifier leur mise à la retraite.

Bien que les décisions rendues en 1990 par la Cour suprême aient eu une portée immédiate plutôt limitée, du point de vue de la Commission, elles sont très lourdes de conséquences. Le paragraphe 15(c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* continue de ne pas compter la retraite obligatoire à l'« âge de la retraite en vigueur » parmi les actes discriminatoires fondés sur l'âge. En statuant qu'une telle exclusion était justifiée, le tribunal n'a laissé d'autre choix à la Commission que de rejeter une soixantaine de plaintes qui se rapportaient précisément à cet aspect de la Loi. Nous trouvons forcément qu'il est malheureux d'exclure ainsi des personnes qui devraient bénéficier de la protection de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Ainsi que nous l'avons souligné ailleurs, plusieurs instances, y compris le gouvernement du Québec et celui du Manitoba, de même que la fonction publique fédérale, ont déjà abandonné la retraite obligatoire et n'ont pas eu à regretter cette décision. D'autre part, trois ans se sont écoulés depuis que le Comité parlementaire des droits de la personne a recommandé que la retraite obligatoire soit abolie dans l'ensemble du secteur assujéti à la réglementation fédérale. Dès lors, la Commission insiste de nouveau pour que le gouvernement modifie la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de manière à reconnaître à tous les employés dans la sphère de compétence fédérale le droit d'obtenir que leur compétence, et non leur âge, détermine leur aptitude à occuper un emploi donné.

rapport à la masse décroissante des travailleurs actifs. Bien qu'il ne faille pas voir là un argument contre la notion d'une retraite bien méritée, il faut s'attendre à ce que le raisonnement économique traditionnel selon lequel les aînés doivent laisser la place aux jeunes se heurtera de plus en plus à ces nouvelles réalités. L'intérêt général dictera sûrement qu'on laisse aux personnes âgées le choix de demeurer actives si elles le désirent.

La discrimination fondée sur l'âge demeure un facteur réel, quoique trop souvent ignoré, rattaché aux politiques d'embauche et d'avancement sur le marché du travail. Bien que la plupart des organismes comptent parmi leurs employés de nombreuses personnes dans la cinquantaine ou plus âgées, les personnes dans cette catégorie d'âge éprouvent des difficultés à trouver un nouveau poste lorsqu'elles perdent leur emploi ou veulent obtenir un avancement pour lequel elles sont aussi compétentes que les jeunes concurrents. Dans certaines catégories professionnelles, la discrimination fondée sur l'âge se produit même avant la cinquantaine. Ce type de discrimination trappe durement les femmes, qui n'en sont aucunement protégées, compte tenu du silence actuel de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour ce qui touche l'âgeisme. Un changement radical s'impose au niveau des attitudes affichées par les employeurs, si l'on veut éviter que les Canadiennes et Canadiens soient pénalisés pour avoir commis l'infraction d'être plus âgés que ce que prévoient les normes en vigueur. Des études fiables démontrent qu'il n'existe aucun rapport inévitable entre l'âge et la compétence pour la plupart des professions; le maintien de telles attitudes discriminatoires signifie que l'on est prêt à tolérer ouvertement ce genre de préjugé dans cet aspect de la vie publique au Canada.

RETRAITE OBLIGATOIRE

En dépit de ces constatations, les tribunaux ne s'entendent toujours pas quant au bien-fondé de mettre des travailleurs à la retraite simplement en raison du fait qu'ils ont atteint un âge où il est pratique de le faire. En 1991, la validité de la retraite obligatoire a été tantôt rejetée et tantôt reconnue dans certains secteurs importants de l'emploi qui relèvent de la compétence des provinces. Le principe a été appuyé par la Cour d'appel de l'Alberta dans *Les administrateurs de l'Université de l'Alberta c. la Commission des droits de la personne de l'Alberta et Olive Patricia Dickason* : le tribunal a statué que la politique de l'Université de l'Alberta concernant la retraite obligatoire n'était pas contraire à la loi albertaine sur la protection des droits individuels, bien que celle-ci interdise toute discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi. De l'avis du tribunal, le renvoi de M^{me} Dickason à soixante-cinq ans se justifiait en vertu de l'article 11 de la Loi, selon lequel la retraite obligatoire est fondée en droit à condition que l'employeur puisse démontrer au tribunal qu'elle est raisonnable et justifiable dans les circonstances. Le tribunal semble s'être conformé à la décision rendue par la Cour suprême en 1990 dans l'affaire *McKinney*. Selon cette décision, la mise à la retraite forcée

La conséquence la plus évidente et immédiate de cette évolution est la remise en question de bon nombre des garanties sociales que nous en sommes venus à tenir pour acquises, ainsi que de notre perception de l'emploi. Selon certains, pour pouvoir prédire l'avenir, il suffit de prévoir ce qu'il adviendra de la génération du baby-boom (les personnes nées entre 1946 et 1964). Les premiers de cette génération ont déjà atteint la quarantaine et commencent à se préoccuper des années à venir, et en pratique, cet avenir est donc déjà arrivé. Les bébés nés pendant la période d'après-guerre franchiront en bloc le seuil du troisième âge au début du XXI^e siècle. C'est un fait bien connu, et il arrive que le sort du travailleur âgé fasse l'objet d'un reportage sympathique, mais toutes les implications du phénomène n'ont pas encore été saisies. Lorsque plus de gens vivront plus longtemps, nos attentes concernant le travail, la retraite ou même la post-retraite devront forcément changer. Paradoxalement, au fur et à mesure que la population vieillit, les progrès médicaux et autres permettront à un nombre croissant de travailleurs de décider de prolonger leur vie active. Ce phénomène se répand certainement, et il nous faut être prêts à faire face à la discrimination fondée sur l'âge qui pourrait en résulter.

DES FAITS, RIEN QUE DES FAITS

Les résultats d'une importante étude publiée cette année devraient dissiper une fois pour toutes le mythe autrefois répandu selon lequel les travailleurs âgés sont moins efficaces ou moins productifs que les travailleurs plus jeunes. L'étude, commandée par le Commonwealth Fund, une fondation philanthropique privée aux États-Unis, démontre que le recrutement de personnes d'un certain âge est une bonne affaire. La contribution effective des travailleurs d'un certain âge à diverses activités commerciales a été directement comparée à celle de leurs collègues plus jeunes exerçant les mêmes fonctions. Les résultats ont montré que l'emploi de travailleurs âgés est rentable, mais, en plus, il ressort clairement de cette étude que ces travailleurs peuvent facilement apprendre à utiliser de nouveaux outils technologiques, qu'ils font preuve de souplesse sur le plan des tâches et des horaires, que leur taux de départ et d'absentéisme est faible et qu'ils sont souvent des vendeurs supérieurs. Bien que l'étude ait porté principalement sur des entreprises aux États-Unis et en Grande-Bretagne, rien ne nous permet de conclure que les résultats seraient sensiblement différents au Canada. L'argument selon lequel les travailleurs d'un certain âge sont dépassés ou qu'ils représentent un mauvais investissement est dépourvu de tout fondement, de sorte que la justification sur laquelle repose souvent la discrimination liée à l'âge s'écroule.

Ces constatations coïncident avec les conclusions d'un rapport établi pour le British-North America Committee qui prédisent que, toutes choses étant égales par ailleurs, la proportion de Canadiens âgés de soixante-cinq ans et plus passera de 10 à 21 p. 100 entre 1980 et 2040. Cela signifie normalement que le nombre de retraités augmentera par

ÂGE

POUR UN TEMPS LIMITE SEULEMENT

moins faire état de quelques progrès accomplis au profit des personnes les plus touchées dans ce dossier.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a reconnu que la *Charte canadienne des droits et libertés* contient une garantie contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Les commentaires offensants qui pourraient exposer des individus à la haine ou au mépris à cause de leur orientation sexuelle sont maintenant interdits au même titre que les commentaires injurieux fondés sur la race, la religion, le sexe et d'autres motifs analogues à ceux contenus dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Comme l'a déclaré le président du CRTC, « par cette protection contre les propos offensants fondés sur l'orientation sexuelle, le Conseil entend s'assurer que le système de la radiodiffusion reflète fidèlement la société canadienne et ses valeurs traditionnelles de tolérance et d'équité ».

Nous espérons aussi pouvoir formuler des commentaires positifs sur une éventuelle politique de la Défense nationale, selon laquelle l'orientation sexuelle ne constituerait plus un obstacle à une carrière dans les Forces armées. Malheureusement, non seulement cette politique n'a pas été officiellement annoncée, mais il semble que la question doive faire l'objet d'une étude plus poussée par le Comité consultatif de la Défense nationale sur l'évolution sociale. La ministre associée de la Défense nationale, Mary Collins, s'est demandée ce qui pourrait être fait pour résoudre « le problème du comportement sexuel inapproprié ».

« Pouvons-nous », demande-t-elle, « imposer une tolérance à l'égard de l'homosexualité, là où la politique officielle prescrit le contraire depuis des décennies ? » (traduction) Nous répondons que la Charte ouvre cette possibilité et que si l'on refuse de réviser des politiques manifestement discriminatoires, non seulement cela irait à l'encontre de la Constitution, mais cela forcerait l'interruption prématurée de nombreuses carrières militaires utiles.

qui reçoivent des allocations familiales se sont, par exemple, plaints du fait que les sommes ne soient payées qu'à la mère. La Commission s'intéresse à cette question depuis de nombreuses années. En 1985, nous avons présenté au Comité sur les droits à l'égalité une communication suggérant que le ministère de la Santé et du Bien-être social reçoive instruction de réviser la politique selon laquelle seule la mère reçoit l'argent. Ici encore, il ne s'agit pas de déterminer si la loi établit une différence, ce qui est évident, mais plutôt si les raisons qui sous-tendent cette politique restent valables et, dans la négative, de quelle façon modifier la loi. Cette dernière décision exigera l'examen d'une vaste gamme de situations maritales et familiales — parents mariés, en union de fait, divorcés, séparés, ayant ou non la charge de l'enfant, etc. — afin de fixer à qui revient l'allocation, dans le meilleur intérêt des parents et des enfants. Néanmoins, ce genre d'ajustement deviendra de plus en plus nécessaire si nous voulons que nos obligations en matière de droits de la personne suivent l'évolution de notre mode de vie.

ORIENTATION SEXUELLE

La question de l'orientation sexuelle offre peut-être l'exemple le plus évident d'un retard des lois par rapport à la réalité sociale et à la prémisses fondamentale selon laquelle tous les êtres humains sont égaux sur le plan de leurs droits. Quelles que soient les perspectives personnelles des uns et des autres en cette matière, il apparaît intolérable à la Commission qu'un traitement défavorable dans la prestation des services ou dans l'emploi, pour des raisons fondées sur l'orientation sexuelle, puissent ne faire l'objet d'aucune contestation en droit fédéral. L'État a réussi à franchir le pas, du moins pour ce qui concerne la politique officielle, en reconnaissant l'injustice des discriminations fondées sur la race, le sexe ou la conviction religieuse, mais les préjugés contre l'homosexualité sont particulièrement difficiles à extirper. De fait, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* reste singulièrement silencieuse à propos de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, en dépit du fait que cette Commission et un comité parlementaire aient maintes fois recommandé que la Loi soit modifiée et malgré les promesses faites par le gouvernement depuis cinq ans déjà.

D'ailleurs, la *Charte des droits et libertés* a été interprétée comme contenant une protection dans ce sens, ce qui nous place dans une position encore moins acceptable, puisque nous refusons un recours légal à des personnes qui ont subi une discrimination fondée sur un motif prohibé par la Constitution. Comme l'a affirmé l'ancien juge en chef Brian Dickson dans l'affaire *Brooks c. Canada Safeway*, une omission peut équivaloir tout simplement à une autorisation détournée d'exercer la discrimination. Toute une couche non négligeable de la société canadienne est privée non seulement du droit de participer à parts égales dans cette société, mais aussi d'exercer un recours judiciaire en cas d'abus. Pendant que nous attendons que le gouvernement finisse de sonder sa conscience sur cette question fondamentale, nous pouvons au

visible occupent un emploi de bureau. En 1990, le traitement moyen des hommes employés à titre permanent et à plein temps était évalué à 40 000 dollars. Le traitement comparable pour l'ensemble des femmes employées à plein temps s'établissait à 29 000 \$, tandis que la moyenne chez les femmes doublement défavorisées diminuait de 1 000 \$ à 3 000 \$.

Tous les Canadiens y perdent, tant économiquement qu'autrement, lorsque les capacités de la population sont sous-utilisées. Pour citer à nouveau les sages paroles de M^{me} la juge Wilson, « nous devons commencer à créer des correctifs systémiques pour résoudre ce qui est incontestablement un problème systémique et accepter la possibilité que certaines traditions méritent tout simplement d'être reléguées aux oubliettes de l'histoire ». (traduction)

ÉTAT MATRIMONIAL ET SITUATION DE FAMILLE

Certaines institutions, comme le mariage et la famille nucléaire, qui autrefois paraissaient presque aussi solides que la planète elle-même, ont évolué du tout au tout en quelques décennies, et les changements sont loin d'être terminés. Depuis dix ans, la proportion des unions de droit commun a doublé, tandis que le nombre d'associations non traditionnelles, notamment de relations reconnues ouvertement entre personnes du même sexe, a considérablement augmenté. Pour les uns, cela annonce d'étranges lendemains; pour les autres, c'est la réalité de tous les jours. Quoi qu'il en soit, nous devons accepter les êtres humains tels qu'ils sont, veiller à ce qu'ils soient traités avec équité et faire en sorte que nos appareils juridiques et administratifs n'autorisent aucune discrimination contre des personnes parce qu'elles se trouvent à vivre ensemble autrement que la majorité des gens.

À ce propos, la façon dont les tribunaux définissent le terme « famille » dans le contexte contemporain est particulièrement importante. C'est l'une des questions sur lesquelles la Cour suprême du Canada devra se prononcer dans l'affaire Brian Mossop c. Procureure générale du Canada. Il y a quelques années, les supérieurs de M. Mossop, qui est fonctionnaire fédéral, lui ont refusé un congé pour assister aux obsèques du père de l'homme avec lequel il vivait depuis dix ans. Selon sa convention collective, M. Mossop n'avait pas droit à un congé de décès, puisque sa situation ne correspondait pas à la définition de « famille immédiate » dont les membres ont droit à un congé en cas de mortalité. Monsieur Mossop soutient avoir été victime d'une discrimination fondée sur la situation de famille. Un tribunal des droits de la personne lui a donné raison, mais la Cour d'appel fédérale décidait autrement par la suite. C'est la première fois que la Cour suprême du Canada devra se prononcer sur l'interprétation de ce motif, vu sous l'angle des droits de la personne.

Parmi les 89 plaintes pour discrimination fondées sur l'état matrimonial et la situation de famille que la Commission a reçues en 1991, beaucoup

La répartition générale des femmes dans la population active n'a pas changé. En 1990, les deux tiers des femmes qui travaillaient dans les organismes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* étaient concentrées dans les emplois de bureau. Cette concentration est encore plus prononcée chez les femmes doublement désavantagées : environ trois femmes sur quatre qui sont handicapées ou membres d'une minorité

Malgré les pertes d'emplois enregistrées en 1990 dans de nombreux organismes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, des augmentations modestes ont encore une fois été constatées aussi bien dans la proportion globale de femmes que dans celle des femmes autochtones embauchées au cours de l'année. Cependant, l'embauchage des femmes autochtones (0,6 p. 100) se situe en deçà de leur disponibilité (1,0 p. 100). L'accroissement du recrutement des femmes membres de minorités visibles (5,2 p. 100 en 1990, comparativement à 2,7 p. 100 en 1987) est plus satisfaisant. Toutefois, la situation des femmes handicapées reste décourageante, puisque la perte nette à ce niveau s'établit à 169 emplois. La représentation globale des femmes handicapées en 1990 était de 1,2 p. 100, contre une proportion attendue de 2,3 p. 100. Elles continuent à quitter le marché du travail à un rythme plus rapide qu'elles n'y entrent.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Le rapport du groupe d'étude sur les femmes détenues dans les prisons fédérales, paru en 1990, propose un plan d'action pour remplacer la prison des femmes de Kingston, maintenant désuète, par quatre établissements régionaux et un centre de ressources autochtone. Les autorités fédérales, d'une façon générale, semblent donner suite aux propositions du groupe d'étude, bien que des préoccupations aient été exprimées relativement au choix de Truro plutôt que Halifax, puisque cela ne correspond pas entièrement aux recommandations du groupe d'étude. Avec le temps, on pourra savoir si le nouveau système offre aux détenues un climat plus humain.

1990, de ce conseil chargé de surveiller l'intégration des femmes faisait directement suite à une décision de 1989 d'un tribunal des droits de la personne ordonnant que tous les postes de combat soient ouverts aux femmes d'ici dix ans. D'une façon générale, d'après le rapport, les progrès se poursuivent. Les femmes sont maintenant représentées dans toutes les professions des armes de combat; de plus, elles pilotent des CF-18 et sont présentes dans la plupart des professions navales, en mer. Il reste toutefois un certain nombre de problèmes à résoudre, et, d'après le conseil, les progrès varient d'un secteur des Forces à l'autre. Parmi les problèmes généralisés, on cite des cas de harcèlement non déclarés, des cas déclarés mais n'ayant pas fait l'objet d'enquêtes, l'absence d'une politique efficace et souple pour le remplacement des femmes en congé de maternité, enfin, la nécessité d'assurer un soutien familial pour aider les femmes militaires à remplir leurs autres engagements.

comportement plus subtil, tels les reproches et les sarcasmes provoquants d'ordre sexuel, des actes qui peuvent tous raisonnablement être pressentis comme créant un environnement de travail négatif sur les plans psychologique et émotif ». La décision Janzen précise aussi très clairement que le harcèlement sexuel comprend aussi bien les situations dans lesquelles des faveurs sexuelles sont sollicitées sous la menace et les situations dans lesquelles les demandes sexuelles « sont imposées à des employés qui s'y opposent ou dans lesquelles les employés doivent endurer des gestes, des propositions et des commentaires déplacés de nature sexuelle, sans qu'aucune rétribution économique tangible ne soit liée à la participation au comportement. »

La question de la responsabilité de l'employeur est traitée en profondeur dans l'arrêt *Robichaud c. le Conseil du Trésor*. Dans ce jugement de 1987, la Cour suprême affirme que les employeurs sont responsables des actes de harcèlement sexuel perpétrés par leurs employés dans le cadre de leur travail. Elle signifie notamment que les employeurs se doivent d'établir des consignes anti-harcèlement claires et efficaces. Pour autant, une enquête menée en 1991 par l'Institut Hudson a révélé que seulement 55 p. 100 des organismes pressentis s'étaient dotés d'une politique officielle en matière de harcèlement sexuel et un sur cinq assurait une formation des cadres dans ce domaine. En d'autres termes, il semble que bon nombre d'employeurs se contentent de « toucher du bois » en

Aussi la Commission a-t-elle décidé, à la fin de l'année, d'écrire à tous les employeurs relevant du gouvernement fédéral pour leur rappeler leur obligation de prévenir le harcèlement et de prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'on leur signale un cas. La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, a-t-elle ajouté, protège les employés non seulement contre le harcèlement sexuel, mais aussi contre le harcèlement fondé sur les autres motifs précisés dans la Loi. Les employeurs qui n'ont pas encore affiché bien en vue leur politique en cette matière, qui n'ont pas formé leurs gestionnaires et qui ne prévoient ni n'annoncent aucun recours risquent de graves ennuis. En tout cas, ils ne peuvent s'attendre à ce que les tribunaux des droits de la personne jugent qu'ils ont fait ce qu'il fallait pour assurer un milieu de travail exempt de harcèlement.

TRAVAUX EN COURS

Comme nous l'avons souligné dans notre rapport de l'année dernière, en ce qui concerne l'équité entre les sexes, des progrès ont été enregistrés et dans deux domaines : l'intégration des femmes dans les Forces armées et les installations mises à la disposition des femmes qui purgent une sentence dans un pénitencier fédéral.

En 1991 a été publié le premier Rapport annuel du conseil consultatif du Ministère sur les femmes dans les Forces canadiennes. La création, en

des autres désavantages sociaux et économiques dont elles souffrent. Dans sa réponse, le gouvernement cite l'examen de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, actuellement en cours, comme étant l'un des moyens de rétablir l'équilibre. Ainsi que nous le rapportons ci-dessous, il est vrai que les femmes font des progrès, et une loi améliorée sur l'équité en matière d'emploi leur permettrait incontestablement d'avancer encore plus, mais ce n'est là qu'un élément de solution.

La réaction du gouvernement ne tient absolument pas compte du fait que, selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les femmes doivent recevoir une rémunération égale pour un travail de valeur égale. L'élimination des disparités économiques entre les hommes et les femmes exigera une attitude plus déterminée à l'égard de l'équité salariale. En 1990, les femmes travaillant à plein temps ne gagnaient encore, en moyenne, que 67,6 p. 100 du salaire des hommes. Ce problème débordé la simple représentation sur le marché du travail : il concerne le droit qu'ont tous les membres de notre société d'être correctement rémunérés pour le travail qu'ils exécutent et de ne pas être traités en fonction d'hypothèses souvent sexistes sur leur valeur marchande.

HARCELEMENT SEXUEL

En 1991, certains événements survenus au sud de notre frontière ont nul doute sensibilisé l'opinion publique au problème du harcèlement sexuel. La triste vérité, c'est que le harcèlement existe partout et qu'il s'avère extrêmement résistant, malgré le temps qui passe. Ici au Canada, un sondage Angus Reid-Southam a révélé que 37 p. 100 des femmes et 10 p. 100 des hommes qui travaillent à l'extérieur de leur domicile pensent avoir été victimes d'une forme quelconque de harcèlement sexuel. La moitié de ces personnes n'ont pas réagi. Cette inaction apparaît moins surprenante lorsque l'on sait que seulement la moitié des femmes en question croient que leur employeur prendrait au sérieux une plainte pour harcèlement. Malheureusement, en effet, bien que la plupart des organismes affichent une aversion pour le harcèlement sexuel, rares sont ceux qui le définissent clairement ou qui agissent effectivement pour le prévenir ou pour prendre rapidement les mesures qui s'imposent lorsqu'un cas survient.

Comment définir le harcèlement sexuel ? Et dans quelle mesure l'employeur est-il responsable pour que celui-ci ne se produise pas dans le milieu de travail ? Ce sont là des questions très controversées, au Canada comme ailleurs. Les réponses, en termes de jurisprudence, sont plus claires qu'on pourrait le croire. En 1989, la Cour suprême a arrêté, dans l'affaire Janzen et Govereau c. Platy Enterprises, que le harcèlement sexuel en milieu de travail avait une très large portée, puisqu'il englobait « toute la gamme, à partir de l'activité manifestement d'ordre sexuel, telles les relations sexuelles obtenues par la contrainte en passant par les attouchements non sollicités et les sollicitations pressantes, jusqu'à un

avait, par conséquent, le droit de la corriger physiquement si nécessaire. Le fait de « battre sa femme » ne faisait donc que rarement l'objet de conversations, d'articles dans les journaux, de poursuites judiciaires et encore moins de sanctions.

De telles hypothèses ne sont plus acceptées d'emblee. Cela est de plus en plus manifeste : un nombre sans précédent de femmes se sont soulevées contre ces idées avec une énergie formidable. On peut d'ailleurs penser qu'une coalition de femmes et d'hommes est en train de se former pour se faire mieux entendre et prendre des actions plus vigoureuses. Ce sont là de bonnes nouvelles, mais de nombreux indices montrent que le chemin à parcourir est encore long. La Commission d'enquête manitobaine sur la justice et les autochtones a étudié notamment les suites du décès de Helen Betty Osborne, une jeune autochtone qui avait été violée puis assassinée par des jeunes blancs. L'enquête sur ce meurtre avait beaucoup traîné en longueur. À ce sujet, le rapport de la commission d'enquête donne une description précise des attitudes sociales et de leurs effets. Elles contribuent non seulement à « victimiser » les jeunes femmes autochtones, mais aussi à endormir la mauvaise conscience des gens. Il est évident, conclut le rapport, que « les hommes qui ont enlevé M^{lle} Osborne voyaient en elle, et en toute jeune femme autochtone, un objet sans autre valeur humaine que leur éventuelle gratification sexuelle. . . . Il est intolérable que notre société tienne les femmes, et particulièrement les femmes autochtones, en si basse estime ». (traduction) La commission d'enquête conclut que le meurtre de M^{lle} Osborne est un acte raciste et sexiste : « Betty Osborne serait vivante aujourd'hui si elle n'avait pas été une femme autochtone ». (traduction)

Tout au long de l'année, le Sous-comité de la Chambre des communes sur la condition féminine a entendu quelque 40 organismes s'exprimer sur le même thème général. Parmi ses conclusions les moins encourageantes, citons celle voulant que la violence contre les femmes demeure un problème largement féminin « dont la société n'est guère au courant ». Il se pourrait que cela change enfin. En réponse aux recommandations du sous-comité, le gouvernement a annoncé la création du Comité canadien sur la violence faite aux femmes, qui tiendra des audiences partout au pays et élaborera un plan d'action, assorti de calendriers, à l'intention du gouvernement. Ce groupe devrait présenter son rapport au Parlement en décembre 1992.

DESAVANTAGES À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE

Le sous-comité a aussi recommandé, entre autres, au gouvernement fédéral de prendre l'initiative « dans sa propre sphère de compétence, de supprimer les obstacles systémiques qui empêchent les femmes de jouir de la sécurité voulue et de chances égales ». Le sous-comité affirme que la vulnérabilité physique et sexuelle des femmes ne peut être dissociée

L'association souligne que dans certaines décisions prises récemment, plusieurs juges masculins apparaissent extraordinairement ignorants des réalités auxquelles font face les Canadiennes. D'autres continuent de faire des commentaires déplacés qui ternissent la réputation et la crédibilité de la magistrature dans son ensemble. Sans vouloir enfoncer une porte ouverte, est-il besoin de préciser que les juges, plus que quiconque dans notre société, doivent être perçus comme étant équitables et respectueux de l'égalité des sexes ?

L'association, tout en rapportant qu'un nombre croissant de femmes sont nommées juges, reste insatisfaite du rythme du progrès et souligne que les comités de nomination à la magistrature sont encore composés en majorité d'hommes de race blanche. Reprenant ce même thème, un colloque s'est tenu à Vancouver en juin dernier au sujet de la femme, du droit et de l'appareil judiciaire, à l'instigation de la ministre de la Justice, l'honorable Kim Campbell. Dans son allocution, elle a fait remarquer que « le système de justice canadien doit traduire la réalité d'un groupe qui constitue une majorité de la population. Sans justice pour les femmes, il n'y a pas de justice ». Elle a en outre promis d'agir pour accroître le nombre de femmes nommées à la magistrature et aux autres fonctions fédérales liées à l'appareil judiciaire (en avril 1991, seulement 10 p. 100 des juges fédéraux étaient des femmes) et pour étudier le contenu constitutionnel qui continue d'influer sur l'égalité des femmes.

En septembre, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice se sont engagés, en tant que groupe, à supprimer la discrimination sexuelle dans l'appareil judiciaire. Reconnaisant que l'expérience des hommes est différente de celle des femmes à de nombreux égards, ils ont déclaré que l'une était aussi valable et crédible que l'autre, sous l'angle de la justice. Les ministres ont également fait remarquer la façon dont la discrimination sexuelle peut aggraver les autres types de discrimination : « L'interaction complexe des problèmes dont souffrent les femmes autochtones, les membres des minorités raciales et autres, tout comme celles qui ont une déficience, mérite d'être mieux connue si nous voulons supprimer entièrement les inégalités fondées sur le sexe dans l'appareil judiciaire ». (traduction) Madame la juge Wilson a en outre été nommée par l'Association du Barreau canadien à la tête d'un groupe de travail sur l'égalité des sexes dans la profession juridique.

L'ABUS DE POUVOIR

Dans un discours prononcé en avril 1991, M^{me} Beverley McLachlin, juge à la Cour suprême, nous a rappelé que, pendant de nombreuses années, l'agression domestique, c'est-à-dire celle de l'homme contre la femme, était acceptée légalement et socialement. Cette attitude découlait en partie de l'opinion selon laquelle le mari était propriétaire de sa femme et

BRISER LE SILENCE

Pour leur part, la Direction de l'équité de l'emploi du Conseil du Trésor et divers employeurs régis par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont jugé nécessaire de supprimer les plafonnements raciaux. La Commission prévoit mener en 1992 une étude sur l'équité en matière d'emploi au Conseil national de recherches et à l'Énergie, Mines et Ressources. Ces deux organismes ont été accusés par des représentants de minorités visibles de ne pas promouvoir leurs employés non blancs. Les préjugés culturels sont possiblement aussi graves dans la hiérarchie bureaucratique qu'à l'usine, et la possibilité de les rendre respectables y est encore plus grande. Il faut que les organismes publics et privés fassent un rigoureux examen de conscience. Les travaux des organismes antidiscriminatoires, comme cette Commission, nous donnent suffisamment de raisons de croire que tout n'est pas parfait, mais les organismes eux-mêmes doivent s'attaquer au problème plus vigoureusement qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

C'est à l'encontre des femmes que s'exerce le plus souvent la discrimination sexuelle, comme toute personne raisonnable peut le constater. De plus, les manifestations que prend cette discrimination ne varient pas beaucoup dans le temps ou dans l'espace. Comme l'a déclaré l'ancienne juge de la Cour suprême, M^{me} Bertha Wilson, devant un groupe de femmes de l'association B'nai B'rith en mai dernier, « tant que les femmes seront systématiquement subordonnées aux hommes, elles subiront, au minimum, une domination psychologique continue et, au maximum, des sévices physiques ou sexuels ». (traduction) Voilà depuis longtemps le lot des femmes.

L'APPAREIL JUDICIAIRE

Cependant, ce qui évolue lentement mais sûrement, c'est notre attitude devant la discrimination sexuelle et les diverses formes de sexisme qui font partie intégrante de l'histoire de l'humanité. Le silence est maintenant rompu. Les hommes tout comme les femmes commencent à reconnaître que la discrimination sexuelle est omniprésente et combien le juste équilibre importe, pour les deux sexes. L'opinion publique s'est intéressée à plusieurs dimensions de la discrimination en 1991, mais celles qui ont davantage retenu son attention sont les préjugés inhérents de l'appareil judiciaire, les désavantages systémiques que subissent les femmes sur le plan économique et les diverses formes de violence allant du harcèlement sexuel à l'agression physique.

Au cours de l'année, de nombreux débats ont porté sur les femmes, le droit et l'administration de la justice. Ainsi, ce dossier a été étudié par la section manitobaine de l'Association nationale de la femme et du droit. Son rapport intitulé *Gender Equality in the Courts*, paru en mars, conclut que le préjugé sexiste est courant dans tous les aspects du système juridique, à partir des facultés de droit jusqu'à la magistrature.

persiste. Par exemple, on apprenait le printemps dernier que certaines agences d'emploi ontariennes pratiquaient une pré-sélection préférentielle. Plusieurs de ces cabinets ont soutenu qu'ils ne faisaient que répondre aux souhaits des employeurs. Il reste que ces pratiques, subtiles ou non, influent grandement sur les choix à l'embauche et entrent en conflit manifeste avec les codes fédéral et provinciaux des droits de la personne. En l'occurrence, la Commission ontarienne a conclu des ententes avec deux agences situées à Toronto : celles-ci devront adopter des politiques anti-discriminatoires plus précises, apprendre à leur personnel comment les appliquer et établir un plan d'équité en matière d'emploi.

Entre temps, la feuille de route des organismes fédéraux pour ce qui touche le recrutement des membres des minorités visibles demeure inégale. En 1990, les employés issus de ces groupes ne constituaient que 3,5 p. 100 de la fonction publique, selon le rapport du Conseil du Trésor sur son Programme d'équité en matière d'emploi, qui existe maintenant depuis huit ans. Ce progrès équivalait à moins d'un demi-point de pourcentage par rapport à 1989. On estime à 6,3 p. 100 la disponibilité des minorités visibles sur le marché du travail. Par ailleurs, la représentation de ce groupe chez l'ensemble des employeurs canadiens visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986 a atteint 7,1 p. 100 en 1990, comparativement à 6,7 p. 100 l'année dernière. Toutefois, c'est le secteur bancaire qui, encore une fois, est largement responsable de ces résultats relativement favorables, sans compter que les personnes nouvellement embauchées par les banques sont surtout des femmes employées aux échelons inférieurs. En ce qui concerne les traitements, les hommes membres des minorités visibles gagnaient, en 1990, 95 p. 100 du traitement moyen de tous les hommes employés dans le secteur fédéral, tandis que les femmes membres des minorités visibles en gagnaient seulement 71 p. 100, soit légèrement moins que l'ensemble des femmes.

Dans les organismes du secteur fédéral ou régis par le gouvernement fédéral, la représentation et le recrutement des membres des minorités visibles sont généralement assez élevés dans les groupes professionnels qui alimentent les nouvelles générations de hauts gestionnaires. Ce qui est frappant toutefois, c'est le faible nombre de membres des minorités visibles qui ont effectivement atteint les échelons élevés de la gestion, soit 2,1 p. 100 dans la fonction publique et 3 p. 100 dans les organismes visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La première question qui vient à l'esprit est de se demander pourquoi. Selon certains représentants des minorités, il existe en milieu de travail une sorte de « barrière raciale », dont la mise en place n'est toutefois ni délibérée ni officiellement reconnue. Si tel est le cas, nous devons admettre son existence, connaître son fonctionnement et rectifier ses effets discriminatoires.

judiciaires ont aussi pris des mesures pour entraver les activités d'une cellule de plus en plus virulente du Ku Klux Klan, le commanditaire du message téléphonique raciste de Winnipeg : ce groupe fait l'objet d'accusations criminelles.

De même, au Québec, c'est par l'excellent slogan « Pas de tolérance pour l'intolérance » qu'on a répondu aux activités du Ku Klux Klan l'été dernier. Nous trouvons encourageant que le racisme soit la cible d'un programme de 7,5 millions de dollars annoncé en avril par le gouvernement de l'Ontario. Tout programme de sensibilisation du public aux questions raciales doit tenir compte du rôle des minorités dans les médias et du visage presque entièrement blanc d'une bonne part de la publicité canadienne. Voilà des éléments qui influent, largement et directement, sur l'idée que nous nous faisons de la société qui nous entoure et de la situation de ses divers membres. Il serait certainement utile que l'industrie se dote de règles plus claires et plus efficaces. De même, il faudrait suggérer des moyens pratiques pour rendre les milieux de travail et l'arène publique plus accueillants et mieux adaptés aux personnes de toutes couleurs, provenances, affinités et convictions.

Les droits, toutefois, s'accompagnent de certaines responsabilités, et l'encouragement à la tolérance ne doit pas être à sens unique. En l'absence d'un engagement à l'égard des valeurs de la citoyenneté partagée, le concept du pluralisme n'est pas suffisamment flexible. Le rapport du Conseil économique mentionné plus haut suggère même un « contrat moral » à cet effet, qui pourrait être adapté aux besoins du Canada. Les engagements formels sont peut-être impossibles sur le plan pratique, mais il semble évident que les citoyens doivent être mieux informés des règles sociales et juridiques fondamentales qui favorisent la cohésion de notre pays.

Il ne saurait guère y avoir de meilleur moment pour affirmer et appliquer les valeurs de base de la citoyenneté canadienne, surtout celles qui concernent les droits individuels et le respect mutuel. Le respect des droits de la personne et la prise de conscience de notre caractère multiculturel doivent aller de pair, si nous voulons encourager l'expression libre et entière de la diversité humaine. Faute d'une politique nette, nous risquons de voir se répéter les explosions d'intolérance qu'a connues le Canada dans le passé. « C'est grâce au mélange des cultures que les nations demeurent intéressantes et continuent de prospérer, et non pas en les préservant du changement » (traduction), pouvait-on lire dans *The Economist*, en novembre 1991. Les politiques du Canada en matière de multiculturalisme doivent être tout aussi dynamiques et axées sur l'avenir.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

Toute diminution de la discrimination raciale ou ethnique flagrant ne doit pas masquer l'importante discrimination indirecte ou cachée qui

Italo-canadiens, le Premier ministre a déclaré que l'internement des Canadiens d'origine italienne pendant la Seconde Guerre mondiale constituait un autre exemple de la discrimination systématique pratiquée par le gouvernement du Canada pendant de nombreuses années contre les Canadiens d'origine chinoise, ukrainienne et autre.

Pendant la crise du Golfe, on s'est souvent de cette page d'histoire, fraîche à l'esprit des citoyens d'ascendance arabe. Comme le disait le Premier ministre à propos de notre histoire, nos droits et libertés ont plus d'importance quand les temps sont difficiles. C'est alors que nous sommes mis à l'épreuve. En rétrospective, il semble que nous soyons tirés de l'épreuve de 1991 mieux que de celles du passé, mais nous n'avons certainement pas obtenu la plus haute note. On a rapporté, et, disons-le, fortement réprouvé plusieurs cas d'injures et de harcèlement physique à l'encontre de Canadiens d'origine arabe. Des citoyens de notre pays provenant de diverses régions du Moyen-Orient ont fait l'objet d'interrogatoires et de surveillance par la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de sécurité. Tous les représentants de ces organismes ont-ils toujours, strictement et en toute conscience, respecté leurs attributions ? Cette question ultérieure reste à éclaircir en définitive, mais il demeure évident que plusieurs Canadiens d'origine arabe éprouvent toujours des doutes à ce sujet.

Certes, les excès commis dans d'autres pays contre des citoyens d'ascendance arabe ne se sont pas produits ici, mais il apparaît nettement que nous ne sommes pas encore devenus une société tolérante. À preuve, la propagande haineuse des organisations extrémistes persiste un peu partout au pays — par le truchement de rassemblements, de messages téléphoniques et de publications (journaux, livres et brochures). La profanation des lieux de prière, des cimetières et autres sites religieux ne se produit pas seulement en Europe et en Asie, mais aussi dans les villes et villages de l'Ontario, de l'Alberta et du Québec.

Avant de reléguer ces incidents au rang des phénomènes marginaux, il nous faut reconnaître que les gestes haineux de ces groupes reposent toujours sur la même logique : ceux que l'on peut distinguer du courant majoritaire sont rendus responsables des maux de la société. Ces « étrangers parmi nous » sont accusés de nuire au maintien d'une société traditionnelle dotée d'une hiérarchie du pouvoir établi. Il est vrai qu'à bien des niveaux, officiellement ou non, le Canada manifeste son opposition à l'intolérance ethnique et religieuse, mais il est tout aussi vrai que ce virus existe pratiquement partout et que seule une détermination sans faille pourra le contenir. La Commission poursuit sans relâche ceux qui répandent la haine dans ce pays. À la fin de l'année, elle instruisait encore deux plaintes, l'une provenant de Vancouver et l'autre de Winnipeg, relatives à la diffusion de messages téléphoniques commandités par des groupes racistes. À Winnipeg, les autorités

élargir le terrain d'entente. Lorsqu'on trouve le mot juste, on peut se parler en tant que Canadiens, des Canadiens qui devraient mieux connaître leurs croyances et leurs origines réciproques. Cela devient un processus d'inclusion qui s'inscrit dans l'évolution sociale d'une définition plus précise du Canada et des Canadiens ». (traduction) Le caractère historique du Canada fait que notre pays entretient de nombreux liens avec les nations et les cultures d'ailleurs. Lorsque le pays réussit à voir au-delà de ses propres divisions internes, il offre la perspective rare d'une réalité multiculturelle prospère et inclusive : tel doit être notre objectif.

IMMIGRATION

Selon un rapport du Conseil économique du Canada intitulé *Le nouveau visage du Canada*, la plupart des Canadiens croient que la tolérance augmente généralement lorsque se multiplient les contacts entre les groupes raciaux et culturels. Le document remet également en cause un certain nombre d'idées reçues sur les effets économiques de l'immigration et la prétendue érosion des chères traditions locales. « L'arrivée de presque tous les immigrants représente un gain supérieur aux dépenses qu'elle entraîne, compte tenu des économies d'échelle et de l'allègement futur du fardeau fiscal. » Il n'est pas non plus vrai, selon le Conseil, que l'immigration entraîne le chômage. À cet égard, compte tenu de l'accroissement et de la mobilité remarquables des populations mondiales, il se peut que le Canada doive envisager avec moins de circonspection l'augmentation des niveaux actuels de l'immigration, malgré l'appel à la prudence du conseil. De toute façon, il faut certainement lui donner raison lorsqu'il observe que « la pression exercée par les revendicateurs du statut de réfugié est considérable, croît sans cesse et pourrait bien rendre purement théorique toute recommandation relative aux niveaux. » D'ailleurs, abstraction faite des nombreuses personnes qui, un peu partout dans le monde, voient dans le Canada un éventuel havre de paix, notre pays fait face à de graves problèmes en matière de droits de la personne, compte tenu du nombre important de personnes réclamant le statut de réfugié et se trouvant déjà au Canada, et des familles, parents ou conjoints désireux de rejoindre leurs proches, dont la vie est en suspens pendant que leurs demandes cheminent dans le labyrinthe bureaucratique.

UN VOYAGE AU LONG COURS

Il est indéniable que notre société — plus que toute autre peut-être — a beaucoup progressé sur la voie du véritable pluralisme culturel. Dans une certaine mesure, nous avons réussi à réparer les injustices de notre histoire à l'égard de quelques groupes. Les Canadiens d'ascendance chinoise, italienne et japonaise, entre autres, ont fortement souffert d'une discrimination de l'État, et nous croyons que de nombreux Canadiens reconnaissent aujourd'hui que des traitements inhumains leur ont parfois été infligés. En novembre 1990, s'adressant au Congrès national des

Le Forum des citoyens, ce grand reflet de l'opinion canadienne, a recueilli de nombreux témoignages qui attestent aussi bien notre tolérance traditionnelle que certaines craintes du public quant à la façon dont nous abordons le phénomène des préjugés ethniques et religieux. La politique officielle du multiculturalisme a fait l'objet de nombreux débats au Forum, et beaucoup d'intervenants ont exprimé l'idée que même si ce principe était peut-être approprié, certaines de ses applications étaient loin d'avoir avantagé le pays. Peut-être s'agit-il la d'une réaction tardive concernant certains aspects initiaux du programme plutôt que d'un jugement objectif sur son fonctionnement actuel. On prend maintenant pour point de mire notre citoyenneté partagée; son caractère particulier provient des valeurs unificatrices que lui confèrent le pluralisme et la tolérance; le mot « multiculturalisme » n'est rien d'autre qu'un code utile, sinon élégant, pour décrire celles-ci.

Ces valeurs ont été alimentées par le Programme du multiculturalisme fédéral au coût de 28,4 millions de dollars en 1990-1991, soit un peu plus de 1 \$ par Canadien. D'aucuns diront que c'est là un prix fort raisonnable pour assurer une cohésion sociale somme toute essentielle. Malgré quelques dissidences, plusieurs sondages successifs indiquent le ferme appui de la collectivité, peut-être une prépondérance des deux tiers du public, selon une enquête de la SR-C et du Globe and Mail publiée en novembre. Avec un peu de chance, les Canadiens surmonteront leur actuelle crise d'identité - dont ils sont d'ailleurs quelque peu responsables - et réaffirmeront à nouveau leur amour collectif de la liberté et leur respect fondamental de la diversité.

Le Canada, croit-on parfois, offre aux nouveaux arrivants le choix entre l'assimilation à une majorité bien définie et la conservation de leur identité et de leurs modes de vie traditionnels. Or, cette dichotomie est fautive au départ, car elle suppose l'existence d'un courant majoritaire monolithique, sans compter qu'elle pose comme hypothèse que les immigrants n'ont d'autre désir, en venant au Canada, que de recréer ici la culture et le milieu qu'ils ont quittés. Rappelons-nous que le Canada d'aujourd'hui, abstraction faite de ses autres caractéristiques, a été bâti par plusieurs vagues d'immigrants venus d'Europe ou d'ailleurs et que, pour le meilleur et pour le pire, leurs apports, ainsi que ceux des premiers habitants de notre vaste territoire, constituent le fondement sur lequel nous devons poursuivre l'édification d'une société pacifique et productive.

Ce qu'il nous faut prévenir avant tout, c'est que les maux qui sont le lot courant de l'humanité - qu'il s'agisse de problèmes économiques ou d'injustice sociale - se polarisent autour des différences ethniques et culturelles pour alimenter la discrimination. Comme le déclarait Satya Das du Edmonton Journal, lors d'une conférence tenue dans cette ville en novembre dernier, « lorsqu'on trouve l'expression voulue, on peut

qu'indirectement. Nous pourrions aussi reconnaître qu'il est impossible d'interdire totalement l'injection de drogues et tenter de trouver une solution réaliste. La Commission est d'avis qu'il faut faire prévaloir le bon sens, et non pas jouer au moralisateur. À tout le moins faudrait-il fournir des solutions pour nettoyer les seringues. Le débat à ce sujet en Europe se poursuit depuis quelques années, et certaines institutions de la Suisse fournissent de l'eau de javel pour désinfecter les seringues. Le SIDA exige plus que des demi-mesures, et il est temps que le Canada s'oriente dans ce sens.

La Commission soutient également que la discrimination contre les personnes qui ont ou qui sont soupçonnées d'avoir une infection au VIH ou le SIDA viole la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous continuons à recevoir un petit nombre de plaintes pour discrimination fondée sur le SIDA. En novembre, un tribunal des droits de la personne a été saisi d'une telle plainte déposée contre les Forces armées canadiennes et appelé à déterminer si le plaignant avait été renvoyé des Forces parce qu'un test avait révélé qu'il était séropositif. Nul besoin de consulter une boule de cristal, toutefois, pour prévoir que de telles situations se reproduiront à mesure que la maladie continuera de se propager, et que nous devons nous attendre à une augmentation plutôt qu'à une baisse des plaintes pour discrimination en rapport avec le SIDA. La Commission a publié une brochure sur les droits des personnes séropositives et sidaïques qui exhorte les employeurs, les employés et le grand public à ne pas adopter les mythes, stéréotypes et règles irrationnelles qui donnent lieu à ce type de discrimination. Judicieusement diffusées, les politiques d'entreprise sur le SIDA peuvent fournir des renseignements essentiels et rassurer en cas de besoin. L'ignorance et la dissimulation favorisent la discrimination et la propagation du SIDA. En communiquant toute l'information voulue avec une attitude positive, on pourra non seulement dissiper les craintes injustifiées, mais aussi peut-être favoriser la justice et la compassion.

RACE, ORIGINE ET RELIGION

« Le racisme est de retour », titrait le numéro de novembre 1991 de *The Economist*. Bien que l'on puisse croire que ce fléau ne disparaît jamais, il reste pourtant vrai que l'actuelle recrudescence mondiale de la xénophobie n'est pas sans se répercuter au Canada. Les voix qui réclament des politiques pluralistes renforcées et un respect véritable pour la diversité culturelle et religieuse parlent haut et fort. Cependant, les récents conflits ethniques et la réaction violente contre les minorités n'en demeurent pas moins réels. La société tolérante dont se réclament à présent nos voisins du sud fait partie des principes que professe officiellement le Canada depuis quelques décennies. Cette attitude est certainement attribuable aux complexités de l'histoire autant qu'à une vision humanitaire des choses. Comme tout autre pays cependant, le Canada ne s'est jamais complètement libéré des effets corrosifs de certaines préventions bien ancrées à la supériorité raciale. Il faudrait se rendre à l'évidence que notre pays est fort diversifié sur le plan culturel; voilà un avantage plutôt qu'un inconvénient.

un résultat positif à un test de dépistage ne révèle ni un affaiblissement des facultés, ni une dépendance à l'endroit de la drogue. Il ne fait que prouver une consommation récente de cette substance. Est-ce suffisant pour priver une personne par ailleurs qualifiée de la possibilité de gagner sa vie, et pour justifier l'intrusion dans la vie privée que suppose presque invariablement cette pratique ? Nous ne le croyons pas.

Non seulement la Commission croit-elle qu'aucun motif social valable ne saurait légitimer l'adoption d'un programme généralisé de dépistage des drogues, mais elle craint que l'acceptation du principe même du dépistage illimité des drogues n'ouvre la porte à d'autres intrusions du même genre. En juillet dernier, on pouvait lire dans le Globe and Mail qu'un employé d'une compagnie américaine avait été congédié après qu'un test d'urine eut révélé la présence de nicotine dans son organisme, qu'un autre avait perdu son emploi parce qu'il buvait après le travail, et que d'autres encore s'étaient vu interdire de conduire une motocyclette ou avaient été mis à l'amende parce qu'ils faisaient de l'embonpoint. Il n'existe qu'une seule façon acceptable d'éviter la discrimination dans le domaine de l'emploi, et c'est de faire en sorte que toute qualification, restriction ou exigence soit étroitement et objectivement liée à la capacité d'exécuter le travail. Dans la pratique, plus les risques, maux ou inconvénients invoqués par l'employeur pour procéder aux tests de dépistage des drogues sont vagues et hypothétiques, plus on peut douter du bien-fondé de cette exigence professionnelle, et plus il est probable qu'elle s'apparente à de la discrimination.

SIDA

Il n'est sans doute pas utile de rappeler qu'en 1991, le sentiment de la menace que fait peser le SIDA sur l'ensemble de la société est devenu encore plus accablant. Pour enrayer la propagation de la maladie, des programmes de sensibilisation publique au SIDA, à ses causes et à sa progression doivent absolument être instaurés. La révision du programme fédéral de lutte contre le SIDA annoncée par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en octobre témoigne dans une certaine mesure de la nécessité d'intensifier encore l'intervention gouvernementale. Quant à la distribution de condoms dans les prisons fédérales, annoncée simultanément, elle était attendue depuis longtemps. Il y a tout lieu de féliciter les ministères et ministères concernés d'avoir fait preuve de bon sens dans ce problème de santé publique qu'on avait été enclin jusqu'ici à vouloir passer sous silence.

Il existe toutefois un autre mode de transmission du VIH dont ne font pas mention les actuels plans de prévention. En effet, il est bien connu que l'injection de drogues par voie intraveineuse est répandue dans les pénitenciers et que le partage fréquent des seringues favorise la transmission du VIH. Nous pourrions détourner les yeux et prétendre que la consommation de drogues étant illégale, nous aurions tort de tolérer cette pratique dans les prisons canadiennes, ne serait-ce

contre la discrimination fondée sur la déficience qui sont en vigueur partout au pays ne s'appliquent pas à elles.

DÉPISTAGE DES DROGUES

La Commission demeure persuadée que la généralisation du dépistage obligatoire des drogues dans le domaine de l'emploi est inacceptable. Rien ne permet encore de croire indéniablement que le monde du travail au Canada est aux prises avec un grave problème de consommation de drogues, ni que le dépistage généralisé des drogues accroît la sécurité au travail. Par ailleurs, nous avons toutes les raisons de craindre que le dépistage des drogues provoque une discrimination injuste à l'endroit de candidats à un emploi ou d'employés par ailleurs qualifiés, à cause notamment du manque de fiabilité des résultats du test comme indices de l'affaiblissement des facultés.

Le manque d'empressement des employeurs canadiens à se joindre au mouvement du dépistage des drogues jusqu'à présent s'explique peut-être par une combinaison de ces facteurs et d'autres raisons encore. On constate malgré tout quelques exceptions. Ainsi, la Banque Toronto-Dominion a instauré une politique de dépistage qui s'applique à tous ceux et celles qui postulent un emploi chez elle. La banque soutient que pareille mesure est nécessaire pour garantir la sécurité des fonds de la clientèle. Aucune autre banque canadienne n'a, que nous sachions, exprimé semblable préoccupation. L'Association canadienne des libertés civiles ne s'est pas laissée convaincre par ces arguments et a contesté la politique de la banque en portant plainte auprès de la Commission. Au moment où nous rédigeons ce rapport, l'enquête est terminée et nous attendons que la banque nous explique pourquoi elle considère sa politique comme une exigence professionnelle justifiée. La Commission examinera ces explications et déterminera la suite à donner à cette affaire.*

Ceux qui s'opposent au dépistage sont souvent ridiculisés; on les dit « tolérants » à l'égard des drogues ou enclins à penser que la consommation de drogues au travail ne présente aucun danger. Rien ne saurait être plus faux. Ce qui distingue les tenants du dépistage des opposants, c'est que ces derniers estiment que la fin doit dans une certaine mesure justifier les moyens. Il n'y a guère de différence entre le fait de refuser un emploi à une personne dont le test de dépistage a révélé qu'elle avait consommé une drogue en particulier - le cannabis dans la vaste majorité des cas - et celui de conclure qu'une personne ayant bu le samedi soir est inapte à travailler le lundi suivant, sinon bien sûr que le cannabis est une drogue illécite, mais non l'alcool. Nous nous voyons donc dans l'obligation de répéter des arguments maintenant bien connus :

* Lors de sa réunion de février 1992, la Commission a décidé de tenter une conciliation et au moment de mettre sous presse nous attendions le résultat de ce processus.

Nous ne préconisons pas pour autant le rejet des normes militaires. Ce que nous déplorons, c'est qu'elles soient appliquées de façon rigide à des situations bien concrètes correspondant à la définition la plus vaste de la déficience mais présentant pourtant une assez bonne marge de manœuvre. À notre avis, si les Forces armées étaient davantage disposées à tenir compte, au-delà des généralisations, des aptitudes fonctionnelles de chacun, bon nombre de leurs exclusions ne résisteraient pas à un examen minutieux. Ce fut le cas, par exemple, d'une politique qui écartait toutes les personnes atteintes de psoriasis. Elle fut modifiée en 1991, mais uniquement après que la Commission soit intervenue, et sous la menace de voir la question tranchée par un tribunal des droits de la personne. Les Forces armées constituent l'un des plus importants employeurs au Canada et la Commission ne peut tolérer que les garanties

tâches associées aux emplois militaires et de soutien.

légères déficiences devaient pouvoir accomplir un bon nombre des élites physiques. Tout bien pesé, nous estimons que les personnes ayant de maintenant, une force de combat doit être composée bien plus que d'une militaire et autre ont transformé l'art de la guerre, de telle sorte que temps de guerre. De plus, les progrès technologiques du matériel ci soient jamais appelés à accomplir des tâches exténuantes, même en commis jusqu'aux musiciens et libraires; il est fort improbable que ceux- engagent de nombreux employés de services, depuis les cuisiniers et les Dans les faits, la situation est généralement bien différente. Les Forces pour aller au combat ou accomplir des tâches comparables en difficulté. leur métier ou leur occupation, soient dans une forme physique suffisante. En gros, ce principe veut que tous les membres des Forces, quel que soit l'engagement dans les Forces armées canadiennes en est un bon exemple. inquiétude face au soi-disant principe de l'aptitude au combat qui régit personnes dont les déficiences peuvent être moins graves. Notre Naturellement, la Commission n'oublie pas les préoccupations des

PRÊTS AU COMBAT

travailleurs dont les déficiences sont plus graves ou chroniques. légères ou temporaires deviennent sur-représentées au détriment d'autres conséquences logiques le fait que des personnes ayant des déficiences parties concernées. Nous ne pouvons non plus accepter comme ne fera que ralentir les progrès sans pour autant desservir les intérêts des bien-fondé de cet argument, il nous semble qu'une contestation judiciaire personnes handicapées ne correspond pas à la réalité. Quel que soit le leurs besoins, de sorte que leur niveau apparent de représentation des le plan de l'emploi en raison des efforts de l'organisation pour répondre à personnes handicapées qui ne se considèrent pas comme défavorisées sur devant les tribunaux. Elles prétendent avoir déjà à leur service des décidé de la rejeter. Ainsi, deux banques contestent les directives même employeurs admettent cette définition; une petite minorité d'entre eux a l'employé de faire le travail de façon satisfaisante. La plupart des

durait déjà depuis longtemps et ne disparaîtrait pas du jour au lendemain. Si nous nous fions au travail accompli jusqu'à présent, notre pronostic n'était pas exagérément pessimiste. Par ailleurs, nous avons largement franchi le premier obstacle : les organisations sont maintenant conscientes qu'il existe un problème et qu'elles doivent concevoir leurs immuables et offrir leurs services sans exclusion automatiquement de façon irréflichte les personnes handicapées. Leurs efforts sont parfois insuffisants ou inefficaces, mais on sent chez elles une réelle volonté d'améliorer la situation. Encouragés par cette preuve de bonne foi, nous continuerons non seulement à nous assurer que les organisations persistent dans leurs efforts, mais aussi à leur prêter notre concours pour qu'elles fassent encore mieux.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

La représentation des personnes handicapées dans la population active constitue l'un des meilleurs indices de leur degré d'intégration sociale. À ce chapitre, les résultats sont jusqu'ici décourageants. Les personnes handicapées demeurent sous-représentées dans pratiquement tous les secteurs d'activités et catégories professionnelles qui relèvent de la compétence fédérale. Il y a pourtant eu d'heureuses initiatives. Certains employeurs ont adopté des programmes en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des personnes handicapées. La Banque Royale a reçu les acclamations de groupes de défense des droits des personnes ayant des déficiences en recourant à leurs services pour recruter des candidats prometteurs. Le ministère des Affaires extérieures a constitué une banque d'appuis techniques afin que tous ses employés aient les outils nécessaires pour accomplir leur travail, quelle que soit leur fonction. La Saskatchewan Wheat Pool a mis sur pied un groupe de discussion constitué de personnes handicapées pour obtenir des conseils en matière de politiques et de pratiques d'emploi et connaître l'effet de ces dernières sur les personnes handicapées. Il ne s'agit là que de quelques exemples des nombreuses démarches concrètes prises par certains employeurs.

Ces réussites demeurent cependant l'exception. Dans l'ensemble, la situation se présente plutôt mal. Les personnes handicapées ne constituaient en 1990 que 2,4 p. 100 de la main-d'œuvre totale des organisations assujetties à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Leur taux de disponibilité globale au sein de la population active canadienne est pourtant officiellement estimé à 5,4 p. 100. Les femmes handicapées sont particulièrement vulnérables et même celles qui avaient un emploi en 1990 recevaient à peine 70 p. 100 du salaire moyen gagné par les hommes. Et comme si la sous-représentation des personnes handicapées n'était pas suffisante, nous nous trouvons maintenant plongés au cœur d'une lutte juridique sur le sens exact qu'il conviendrait de donner à la déficience dans ce contexte. La définition de la déficience employée dans le document *Équité en matière d'emploi : Directives aux employeurs* suppose une limitation réelle ou perçue de la capacité de

En 1990, la Commission a enquêté sur l'accessibilité des immeubles fédéraux et confirmé ce qui était déjà évident, à savoir que beaucoup d'entre eux sont loin d'être pleinement accessibles à bon nombre de personnes handicapées. Nous avons alors promis de continuer à exiger des changements et avons tenu parole. Ainsi, nous avons apporté notre appui au Conseil du Trésor dans ses efforts pour mettre en place une politique exigeant que tous les ministères et organismes se conforment à des normes d'accessibilité raisonnables d'ici 1994-1995. Ces derniers ont arrêté leurs plans de mise en oeuvre de cette politique et nous comptons bien nous assurer qu'ils les respecteront. Nous avons aussi décidé de donner l'exemple à ce chapitre, en veillant à ce que nos bureaux soient conformes aux normes élevées d'accessibilité que nous exigeons des autres. D'ici la fin de l'exercice financier 1992-1993, tous nos bureaux seront pleinement accessibles.

Nous avons également intensifié nos efforts dans le secteur privé en déterminant l'accessibilité d'un échantillon de banques et de bureaux de poste à partir des mêmes normes d'aménagement pour accès facile. Les résultats définitifs ne seront pas publiés avant le début de 1992. Cependant, nous pouvons d'ores et déjà affirmer qu'ils démontreront l'existence de réels progrès — mais aussi de nombreuses lacunes.

Il va sans dire que pour une personne handicapée, le fait de pouvoir entrer dans un immeuble est important. Cela ne suffit toutefois pas à répondre à tous ses besoins. L'accès à l'information revêt en effet tout autant d'importance que l'accès physique. C'est pourquoi, en 1990, nous avons aussi fait une enquête sur la disponibilité de l'information publique sur des supports de substitution (c'est-à-dire sous des formes permettant aux personnes handicapées d'y avoir accès) et sur les difficultés auxquelles se heurtent les malentendants qui veulent communiquer par téléphone avec les ministères. Les résultats n'ont guère été encourageants. Dans un très grand nombre de cas, nous avons constaté que le fonctionnement des appareils de télécommunication pour les malentendants était de beaucoup inférieur aux normes jugées acceptables. Quant à la documentation sur support de substitution, la situation n'était guère plus reluisante. En 1991, la Commission a veillé ce que les ministères et organismes sur lesquels avait porté son enquête soient pleinement informés des résultats de cette dernière et les a talonnés afin qu'ils apportent des correctifs. Dans l'ensemble, les réactions ont été positives : la plupart des organisations fédérales sont maintenant résolues à fournir leurs services équitablement aux personnes ayant des déficiences visuelles et auditives. Le secrétaire d'Etat a également écrit à tous ses collègues pour attirer leur attention sur cette question, et l'expertise du Secrétariat à la condition des personnes handicapées a été mise à la disposition des ministères et organismes pour les aider à s'améliorer.

Lorsqu'elle a eu l'idée de recourir à des enquêtes pour promouvoir l'égalité d'accès, la Commission savait à quoi s'attendre : le problème

d'une loi d'ensemble, à savoir : la Loi sur la preuve au Canada, le Code criminel du Canada, la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur l'immigration, la Loi sur l'accès à l'information, la Loi électorale du Canada et la Loi sur les transports nationaux. Le conseil croit que les modifications à ces lois pourraient être adoptées assez rapidement et qu'elles auraient des répercussions immédiates sur la vie de plusieurs de ses commettants. Par exemple, celles-ci garantiraient l'absence d'obstacles pour permettre l'accès aux bureaux de scrutin, assureraient des services professionnels d'interprétation devant les tribunaux et exigeraient que les émissions de télévision soient sous-titrées. À la fin de l'année, le gouvernement n'avait pas encore fait savoir clairement s'il était disposé à donner suite à la proposition du conseil. On verra en 1992 s'il y est résolu.

UNE QUESTION DE VOLONTÉ

L'intégration, qu'elle soit économique, scolaire ou sociale, est une notion abstraite qui désigne une réalité pourtant bien concrète et humaine. En termes simples, cela signifie que dans toute la mesure du possible, les personnes handicapées doivent avoir les mêmes conditions de vie que leurs parents, voisins et amis non handicapés. C'est dans le domaine du transport que les obstacles à pareille égalité sont les plus prononcés.

L'Office national des transports est doté de vastes pouvoirs d'enquête, ce qui lui permet de surveiller de près la qualité et l'efficacité des services fournis au public par tous les transporteurs soumis à la compétence fédérale. L'office est également habilité à instruire les plaintes déposées par des personnes estimant n'avoir pas reçu un service acceptable. En mars 1991, il a soumis au ministre des Transports un projet de règlement dont il est l'auteur et qui aurait pour effet d'accroître l'accessibilité du système de transport ressortissant au gouvernement fédéral. Depuis, c'est le silence. Les Canadiens handicapés attendent ce règlement depuis 1980 et comprennent mal pourquoi le gouvernement ne leur donne pas satisfaction. Ils considèrent naturellement que l'adoption du projet de règlement témoigne de la sincérité du gouvernement lorsqu'il affirme vouloir répondre à leurs besoins et de l'efficacité de la stratégie nationale. C'est aussi ce que croit la Commission. Ainsi avons-nous exhorté le ministre des Transports à faire en sorte que le règlement puisse rapidement entrer en vigueur.

ACCESSIBILITÉ

Ainsi que nous l'avons déjà dit, adapter les immeubles pour les rendre accessibles à tous est une obligation légale, non pas un acte de bienveillance de la part des autorités. Lorsque certaines personnes ne peuvent même pas pénétrer dans les immeubles où les autres se rendent pour travailler, manger ou se distraire, leurs possibilités d'intégration économique et sociale ne sont pas uniquement restreintes, mais elles s'évanouissent complètement. Malheureusement, nous n'accomplissons même pas nos plus simples devoirs dans ce domaine.

manque flagrant de nouvelles initiatives dans la réponse du gouvernement, le comité demanda à ce dernier de refaire son travail : en septembre, la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées était annoncée. Le refus du comité d'accepter de nébuleuses promesses a sans doute donné aux autorités le coup de fouet nécessaire pour les persuader de formuler des initiatives plus concrètes et globales.

La Stratégie nationale prévoit qu'un budget de 158 millions de dollars sera mis à la disposition des personnes handicapées par l'entremise de dix ministères et organismes fédéraux au cours des cinq prochaines années. Déjà, des initiatives valables ont été signalées : le ministère des Transports a annoncé en octobre qu'une somme de 24 millions de dollars sera fournie à l'industrie du transport pour qu'elle rende les moyens de transport plus accessibles aux voyageurs handicapés; le ministère des Affaires indiennes et du Nord versera 8 millions de dollars à titre d'aide aux autochtones handicapés, et le ministère du Travail augmentera de 2,3 millions de dollars le montant versé aux syndicats, aux organisations patronales-syndicales et aux organisations représentant les personnes handicapées pour leur permettre de trouver ensemble des solutions pratiques aux problèmes des travailleurs handicapés.

UNE APPROCHE GLOBALE

Ces nouvelles mesures, associées aux stimulants fiscaux annoncés dans le budget de 1991 pour favoriser la conception d'immeubles plus accessibles, ont généralement été bien reçues par les porte-parole des personnes handicapées. Si cette nouvelle volonté d'adopter des initiatives axées sur la déficience contraste agréablement avec l'inaction à laquelle nous avons été habitués, elle ne saurait pour autant constituer une panacée. Depuis un certain temps déjà, les groupes représentant les personnes ayant des déficiences exhortent le gouvernement fédéral à adopter une approche plus générale et plus systémique. À l'instar du comité permanent, ils ont été impressionnés par la très grande portée de l'*American with Disabilities Act*, proclamée aux États-Unis en 1990. Beaucoup considèrent l'ADA comme la plus avant-gardiste des lois visant la promotion des droits des personnes handicapées. Cette loi interdit efficacement la discrimination à l'encontre des personnes ayant une déficience physique ou mentale dans les domaines de l'emploi, du transport et des services de télécommunication, ainsi que dans les lieux publics. Aussi, elle exige que tous les immeubles nouveaux ou rénovés tiennent compte des besoins de ces personnes, que les guichets automatiques soient accessibles, que les restaurants fournissent des menus en braille ou un service équivalent, que des appareils téléphoniques pour les sourds et les malentendants soient installés dans les hôtels et que les salles de cinéma et de concert, les arènes et les auditoriums soient entièrement accessibles.

En septembre, le Conseil canadien des droits des personnes handicapées a proposé de modifier simultanément sept lois canadiennes au moyen

de participation de quiconque. Le contact permet aussi de mettre fin aux préjugés et aux stéréotypes qui ne font qu'éloigner les personnes handicapées. Par la même occasion, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elles s'intègrent instantanément à un mode de vie qui souligne depuis toujours leur particularité. L'égalité signifie que l'on reconnaît que les personnes handicapées sont d'abord et avant tout des gens comme tous les autres et que l'on pourvoit en même temps à leurs besoins particuliers.

À l'école, l'élève ayant des besoins spéciaux aura parfois besoin d'une aide additionnelle pour apprendre et participer à la vie scolaire. Au travail, l'employé handicapé peut avoir besoin de supports techniques et d'autres adaptations physiques pour pouvoir exercer un emploi. Les mesures d'intégration qui ne prévoient pas ces mécanismes d'appui ne font que se soustraire au concept d'égalité qui les sous-tend. Naturellement, une véritable intégration a son prix et nécessite des efforts, mais souvent moins que ne le prétendent ses détracteurs. De toute façon, les systèmes distincts que nous avons institués pour tenir à l'écart les personnes handicapées ont aussi nécessité un lourd investissement financier et humain. À la longue, l'intégration et les mesures d'adaptation qui l'accompagnent porteront fruit car elles permettront à des gens talentueux et énergiques de participer pleinement à notre société.

On a beaucoup fait ces dernières années pour sensibiliser davantage la population aux problèmes des personnes ayant des déficiences. Malheureusement, il y a parfois loin de la parole aux actes. Ce n'est pas que nous cherchons délibérément à exclure les personnes handicapées, mais plutôt que nous oublions de tenir compte de leurs besoins lorsque nous décidons des règles du jeu. Lorsqu'on y regarde d'un peu plus près, on se rend compte naturellement que le résultat est le même. On constate aussi qu'il est parfaitement possible de répondre aux besoins des minorités sans pour autant ébranler les fondements de l'univers dans lequel vivent la plupart des gens. Les personnes handicapées veulent que nous adaptions les règles à leur réalité et que nous leur donnions leur chance. La Commission estime qu'elles pourront parvenir à des niveaux acceptables d'intégration économique et d'emploi lorsque les règles auront été réexaminées selon leur perspective.

INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Bon nombre de suggestions formulées en 1990 par le Comité parlementaire sur les droits de la personne et la condition des personnes handicapées dans son rapport sur les difficultés d'intégration des personnes handicapées avaient pour objectif l'aplatissement des obstacles économiques. Ainsi, le comité recommandait notamment que le gouvernement fédéral élabore, en association avec les personnes handicapées, une stratégie nationale d'action afin de relever leur taux d'emploi excessivement faible dans la société canadienne. Devant le

DÉFICIENCE

incapables d'apporter une contribution, ne pas avoir suffisamment de défis et manquer de possibilités de prendre des décisions. Ces raisons ne sont pas sans rappeler celles qu'ont données d'autres groupes sous-représentés, comme les personnes handicapées. L'étude laisse cependant entendre que les autochtones se butent aussi à d'autres obstacles. Ils ont souvent le sentiment que leur ascendance importe davantage à l'employeur que leurs compétences, avec le résultat qu'ils sont relégués aux « emplois-vitrines » en marge de l'activité principale. Dans l'ensemble, ils considèrent la fonction publique comme un milieu étranger et inhospitalier, où ils sont non seulement isolés de leur culture, mais traités avec froideur par leurs collègues.

Par le passé, dans la plupart des cas, les efforts du gouvernement fédéral pour recruter, garder et promouvoir des autochtones qualifiés n'étaient pas systématisés. Pour que le nouveau programme du gouvernement en faveur des autochtones crée les liens indispensables à une relation d'égalité et de respect mutuel, il doit commencer par favoriser, dans l'administration fédérale elle-même, un programme d'emploi pour autochtones plus intéressant et mieux structuré.

L'année 1992 marque à la fois le 50^e anniversaire de l'arrivée des Européens dans les Amériques et le 125^e anniversaire de la Confédération. Pour beaucoup d'autochtones, on le comprendra, il n'y a guère raison de célébrer ces deux événements. Il reste à espérer que la société canadienne, en se retournant vers son passé, tire une leçon de ses erreurs autant que de ses réussites et qu'elle arrivera finalement à donner aux populations autochtones du Canada la véritable égalité qu'on leur a trop longtemps refusée.

L'obstacle le plus difficile auquel se butent les personnes ayant des déficiences est souvent l'incapacité psychologique des autres de les accepter à titre d'êtres humains. Par le passé, la société a institué des systèmes complexes pour tenir à l'écart les personnes handicapées : celles-ci étaient placées dans des écoles spéciales, travaillaient dans des ateliers protégés, vivaient en groupes dans des institutions. Les raisons d'une telle ségrégation pourraient dans certains cas se justifier un tant soit peu, mais il ne fait guère de doute non plus que bien des personnes handicapées ont été tenues à l'écart et le sont toujours pour la simple raison que la société s'en trouve ainsi plus à l'aise.

AU FAIT, DE QUI EST-CE LE PROBLÈME ?

La Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées prendra bientôt fin, et les gouvernements modifieront graduellement leurs politiques et programmes afin de reconnaître que les personnes handicapées constituent une partie intégrale de la société. Voilà une excellente nouvelle, parce qu'en effet seul le contact avec les autres, c'est-à-dire le fait de vivre, de travailler, d'apprendre et de jouer avec d'autres personnes, permet de démontrer la dignité inhérente et la volonté

conçue pour protéger et revitaliser ces langues du Canada, il semblerait utile de financer adéquatement la recherche linguistique et l'élaboration d'instruments didactiques appropriés. Depuis plusieurs années, les dirigeants autochtones souhaitent la création d'un institut des langues autochtones, mais, malgré certaines indications favorables du côté du gouvernement, aucune mesure n'a encore été prise. En septembre, la députée fédérale Ethel Blondin a déposé un projet de loi visant à créer une telle fondation, mais à la fin de l'année, le texte était encore à l'étude. Règle générale, nous ne préconisons pas les seuls moyens financiers pour résoudre un problème, mais la situation des langues autochtones est unique, et nous prions instamment le gouvernement d'agir sans délai pour favoriser leur survie et encourager leur utilisation avant qu'il ne soit trop tard.

REPRÉSENTATION DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI

En 1990, le taux global d'emploi des autochtones dans les sociétés soumises à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* s'est accru de seulement 0,1 p. 100 par rapport au pourcentage de 1989, un désolant 0,8 p. 100. Au chapitre des embauchages, les autochtones ont compté pour 1,39 p. 100, proportion bien inférieure à leur disponibilité générale de 2,1 p. 100. Les plans d'action de certaines sociétés et organismes régis par le gouvernement fédéral visant à instaurer les mesures spéciales pour recruter des autochtones commencent toutefois à donner des résultats. La Banque Royale a haussé son taux d'embauchage de travailleurs à temps plein de 0,1 p. 100 à 1,8 p. 100 depuis quatre ans. Les programmes novateurs lancés par certaines compagnies pour tenir compte des différences culturelles constituent un autre signe encourageant que les gestionnaires sont disposés à déployer des efforts spéciaux pour accueillir et retenir des employés autochtones.

Dans les ministères et organismes du gouvernement fédéral ou régis par celui-ci, l'emploi des autochtones accuse toujours un retard considérable par rapport aux autres groupes désignés. En 1990, leur représentation dans les ministères et organismes fédéraux n'a augmenté que de 0,1 p. 100 au regard de 1989, ce qui signifie une proportion totale de 1,9 p. 100, alors que leur disponibilité globale est estimée à 2,1 p. 100. De plus, si l'on fait abstraction du ministère des Affaires indiennes, où près de 20 p. 100 d'un effectif assez important est autochtone, la représentation du groupe dans l'ensemble de la fonction publique est fort inférieure à sa disponibilité.

D'après une enquête effectuée en 1991 par la Commission de la Fonction publique sur la difficulté de retenir les autochtones dans l'administration fédérale, au cours des trois années précédentes, le taux de démission du groupe équivalait à deux fois et demie la moyenne de la fonction publique. Il était de 4,1 p. 100 en 1990, alors que le taux de recrutement était de 2,7 p. 100. À la question de savoir pourquoi ils quittaient l'administration publique, les autochtones ont déclaré se sentir

Nord québécois et de l'île de Baffin vers Grise Fiord et Resolute Bay, dans l'Arctique, de 1953 à 1955. Le professeur Daniel Soberman, de l'Université Queen's, a mené une étude approfondie des faits et interrogé personnellement plusieurs des Inuit et des fonctionnaires en cause. Grosso modo, son rapport laisse entendre que, malgré une absence certaine de mauvaise volonté, le projet avait été mal organisé et réalisé. Aussi les familles déplacées ont-elles subi de nombreuses privations sur les plans social, culturel et matériel, difficultés que l'on aurait pu prévoir et éviter sans trop de mal. De plus, le gouvernement n'a pas respecté sa promesse de ramener les Inuit qui le souhaitaient dans leur village d'origine.

Ce rapport conclut également que si le désir d'asseoir la souveraineté canadienne dans l'extrême Arctique ne constituait pas la raison principale du transfert, il s'agissait certainement d'une question d'actualité à l'époque, et l'on ne peut guère douter que les peuplements inuit dans cette région stratégique ont contribué à y concrétiser la présence du Canada. Le professeur Soberman recommande que le gouvernement reconnaisse les déficiences du plan de relocalisation et qu'il présente des excuses publiques aux Inuit. Il devrait en outre assumer les frais de déménagement des familles qui souhaitent retourner dans le Nord québécois et permettre aux personnes qui décideront de rester de visiter périodiquement leurs familles. Enfin, le professeur Soberman souscrit à l'idée de reconnaître la contribution des Inuit à l'affirmation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. La Commission appuie entièrement cette suggestion.

Reste également à régler la question des vols militaires à basse altitude au-dessus des terres ancestrales des Innu du Labrador. La diminution du nombre de pays utilisant la base militaire a entraîné une réduction du nombre de vols, mais un nouveau rapport révisé du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales conclut qu'une étude du ministère de la Défense nationale au sujet de l'impact environnemental des vols ne répond pas à certaines questions touchant les autochtones et la faune. Deux années pourraient s'écouler avant que l'on ne réagisse aux préoccupations du BFEED, et il est probable que les vols actuels, quoique moins nombreux, se poursuivront entre temps.

Plusieurs générations de jeunes Canadiens autochtones ont dû s'instruire dans des pensionnats dirigés par les autorités religieuses, dans le cadre d'un programme d'assimilation qui a existé jusqu'au milieu de notre siècle. Nous avons évoqué, dans des rapports antérieurs, les constats résultats de cette regrettable politique. Les effets globaux de ce système scolaire font certainement partie du champ d'étude de la Commission royale sur les peuples autochtones. Les Canadiens autochtones en particulier seront impatientes de connaître son avis là-dessus. L'un des problèmes les plus pressants est le déclin de nombreux dialectes et langues autochtones. À titre de premier pas sur la voie d'un effort

fonds pour traiter cette question. De plus, plusieurs programmes seront élargis, notamment le Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones et le Programme d'accèsion des autochtones aux études en droit. Ces initiatives sont certes importantes, mais elles restent en deçà des changements plus fondamentaux que souhaitent de nombreux observateurs éclairés. Par exemple, dans un rapport paru à la fin de l'année, la Commission de réforme du droit du Canada endosse la création de systèmes judiciaires autochtones au sein des collectivités. Soulignant que l'appareil judiciaire doit traiter les autochtones avec équité et respect, la Commission recommande « la reconnaissance et le respect des différences culturelles propres aux autochtones, ainsi que leur intégration au système de justice pénale là où la chose est indiquée ». Bien entendu, de telles propositions engendreront beaucoup de complexités et de controverses. La Commission royale y ajoutera sûrement ses propres recommandations. Ce qui compte, c'est de commencer dès maintenant à définir plus précisément quels changements sont nécessaires pour que les autochtones accèdent à une véritable justice.

GRIEFS ET DOULEANCES

Les séquelles de l'été 1990 ont persisté en 1991. Pendant l'hiver et le printemps, le Comité parlementaire permanent des affaires autochtones a tenu des audiences sur les événements survenus à Kanasatake (Oka) et à Kahnawake. Ses constatations n'ont pas été concluantes, et les Canadiens ne sont guère plus éclairés qu'au moment de la crise. Le comité a notamment recommandé la création d'une enquête judiciaire indépendante habilitée à citer des témoins. À la lumière de ce qui s'est passé, il apparaît plus souhaitable de nous appliquer à empêcher que les choses ne s'enveniment encore dans ces communautés mohawk et autres. En effet, les déclarations et les réfutations fusent encore de part et d'autre, et, pour l'essentiel, les tensions entre autochtones et non-autochtones ne sont pas tombées.

En 1990, au moment des confrontations, certains ont accusé publiquement de conduite discriminatoire possible les membres de la GRC et des Forces armées canadiennes. Même si la Commission a clairement fait savoir qu'elle serait disposée à enquêter sur ces affirmations, seule une plainte a été déposée officiellement. En revanche, ces dernières années, la Commission a été priée de se pencher sur un certain nombre de préjudices dont avaient souffert les autochtones dans le passé. Certes, globalement, aux échelons officiels, on semble aujourd'hui mieux disposé à agir dans ce domaine, mais il est frappant de constater à quel point les vieux mécanismes de défense perdurent. Le printemps dernier, la Commission a entrepris un examen indépendant des allégations de plusieurs familles inuit, qui avaient été déplacées du

complètement différente. Dans l'intervalle, nous devons compter sur l'augmentation des deniers gouvernementaux pour que la réintégration se fasse en douceur.

D'autre part, la Commission a souligné, dans son document de 1990 intitulé *Un nouvel engagement*, la nécessité que le gouvernement réagisse globalement à la situation des autochtones hors réserve. À la fin de 1991, rares sont les progrès accomplis à cet égard. Un très grand nombre d'autochtones vivent en dehors des réserves, mais les programmes fédéraux, à quelques exceptions près, sont destinés aux Indiens inscrits vivant dans les réserves et aux Inuit relativement peu nombreux qui vivent dans le grand Nord. Les sans-abri sont de plus en plus nombreux parmi les autochtones urbains. Les autres sont souvent logés dans des conditions très inadéquates. Avec l'isolement culturel, l'alcoolisme et la toxicomanie se répandent, les conditions de vie des enfants se détériorent et la délinquance apparaît. Les trois niveaux de l'administration publique doivent agir d'urgence si nous voulons éviter que les autochtones vivant en milieu urbain ne deviennent en permanence une sous-catégorie sociale et un point noir en matière de droits de la personne. Le gouvernement fédéral doit premièrement s'engager à répondre aux besoins de tous les autochtones, où qu'ils vivent.

Quant au dernier pilier du nouveau programme, il concerne « les préoccupations des peuples autochtones dans la société contemporaine canadienne ». D'une certaine façon, il est la synthèse de tout ce que représentent la reconnaissance sur le plan constitutionnel, l'autonomie gouvernementale, une assise territoriale légitime et les moyens de se développer sur le plan économique. Il comporte cependant l'obligation de prendre en compte la discrimination raciale à vaste échelle qui a terni les relations entre le Canada et les populations autochtones pendant des générations. Les atteintes à la dignité qu'ont subies les autochtones restent vives et profondes. Le paternalisme n'a d'ailleurs pas disparu, malgré les offres de garanties constitutionnelles. Faut-il s'étonner que les dirigeants autochtones restent méfiants devant les promesses actuelles, alors que tant de gestes arbitraires du passé n'ont été ni reconnus ni réparés ?

Une des nombreuses préoccupations qui retiennent l'attention du public depuis quelques années est la relation souvent inquiétante entre les autochtones et l'appareil judiciaire canadien. Plusieurs études sur ce sujet — dont les rapports des commissions d'enquête manitobaine et albertaine ont marqué en 1991 le point culminant — aboutissent à la même triste constatation : à quelques exceptions près, la justice assurée aux Canadiens autochtones par les tribunaux et les corps policiers revêt un caractère extrêmement punitif et aliénant.

Parmi les nombreuses suggestions positives de ces commissions, mentionnons la création d'un système judiciaire parallèle pour les

D'autre part, pour améliorer les conditions de vie dans les réserves, il ne suffit pas d'investir l'argent de l'Etat dans l'infrastructure municipale, les affaires sociales et l'éducation. Le problème est lié à toute la question de l'autonomie gouvernementale des autochtones et aux complications qui ont suivi la modification de la *Loi sur les Indiens*. La question est fort délicate. Ce qui apparaît comme une solution raisonnable pour une communauté n'est pas nécessairement celle qui convient à d'autres. Bref, la *Loi sur les Indiens*, qui confère aux autochtones un statut particulier et fixe le régime administratif avec lequel beaucoup d'entre eux ont dû vivre jusqu'ici, est tombée en désuétude. Par contre, il n'existe encore aucun mécanisme de remplacement capable de protéger le caractère particulier de la vie autochtone tout en donnant à ces populations des moyens modernes de se gouverner et de progresser au plan économique.

Certes, notre but ultime doit être l'élimination de cette Loi, mais la manière d'effectuer la transition vers une autonomie réelle est moins évidente. Les dirigeants autochtones demandent instamment que toute solution de remplacement à la *Loi sur les Indiens* reconnaisse au départ que les populations autochtones doivent être des partenaires à part entière dans l'élaboration de leur nouveau contrat social avec le Canada. Certains travaux préparatoires utiles ont déjà été entamés par des groupes de travail mixtes, formés d'Amérindiens et de représentants du gouvernement, pour préciser les rouages administratifs d'un éventuel nouveau régime; le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale demeure cependant une pierre d'achoppement qui empêche de nombreux intervenants, y compris l'Assemblée des Premières Nations, de souscrire entièrement à cette initiative.

Les problèmes continuels entraînés par le projet de loi C-31 de 1985, qui modifierait la *Loi sur les Indiens*, afin d'éliminer la discrimination à caractère sexuel qu'elle comportait, font ressortir les faiblesses inhérentes de cette dernière. Manifestement, les modifications avaient pour origine une recherche de l'égalité entre les sexes, mais leurs conséquences sont moins heureuses et moins complètes qu'on ne l'avait prévu. Trois problèmes principaux sont apparus. Premièrement, le projet de loi C-31 impliquait une forme de discrimination résiduelle, car il peut arriver qu'un frère et une sœur voient leurs descendants respectifs hériter de statuts différents. Deuxièmement, le projet de loi C-31 a suscité beaucoup plus de demandes de réintégration que prévu, ce qui s'est avéré un fardeau pour les bandes sur le plan administratif et financier. Enfin, la Loi a entraîné de nouvelles tensions sociales dans la mesure où les personnes ayant recouvré leur statut ont tenté de se réintégrer à leur collectivité. La leçon importante à retenir de cette expérience est peut-être qu'il faut se méfier des pièges inhérents, si valables que soient les motivations, à toute manipulation d'un texte aussi vétiuste que la *Loi sur les Indiens*. Un changement fondamental est la seule solution qui s'impose à long terme, et cela exigera une approche

fédéral des recommandations du groupe d'étude de la Colombie-Britannique sur les revendications, visant à ce que toutes les revendications dans cette province soient réglées avant l'an 2000. La décision du gouvernement provincial d'abandonner sa position de longue date en participant aux négociations territoriales permet d'espérer que l'objectif du groupe d'étude puisse être atteint. Par ailleurs, l'entente survenue en décembre entre les gouvernements provincial et fédéral, qui prévoit la cession de plus de six cents kilomètres carrés au profit des réserves du nord-ouest de l'Ontario et le versement de 60,5 millions de dollars aux six bandes indiennes en question, constituera un exemple de règlement concerté d'un différend, sans recours aux procédures judiciaires. Le fait que le gouvernement de l'Ontario ait ainsi décidé de procéder directement constitue un heureux changement par rapport à la traditionnelle attitude distante de la plupart des provinces.

Quant à la Commission des revendications particulières, malgré un démarrage lent et un appui officiel fort mitigé de la part des autochtones, nous espérons que sa création ainsi que le budget supplémentaire de 355 millions de dollars consacré à la résolution des revendications particulières donneront un élan nouveau à ce processus, jusqu'ici d'une désolante lenteur. À plus long terme, le gouvernement s'est engagé à examiner l'ensemble de la politique relative aux revendications particulières, en consultation avec des représentants autochtones, ce qui devrait permettre encore d'autres progrès. Il importe toutefois de veiller à ce que la commission des revendications possède une garantie légale d'indépendance à l'égard du gouvernement. Une autre question capitale se pose : comment les autochtones non inscrits, qui ne sont pas visés par l'actuelle politique relative aux revendications, pourront-ils profiter des avantages qui découleront de leur règlement ?

Par ailleurs, dans son *Rapport* de 1991, le vérificateur général souligne encore une fois les lamentables conditions de vie qui existent dans de nombreuses réserves. Une évaluation menée en 1985 par le ministère des Affaires indiennes sur la situation du logement dans les réserves a révélé que de nombreuses habitations ne satisfont même pas aux normes minimales d'hygiène et de sécurité et qu'il faudrait plus de 10 000 logements supplémentaires pour répondre à la demande. Le *Rapport* souligne que cet arriéré ne diminue pas et, de surcroît, que le budget consacré par le ministère au logement ne suffit même pas à la demande normale de remplacement. Il ajoute que « le MAINC n'a aucun plan pour résoudre ce problème critique ». Des consultations sont actuellement en cours avec les dirigeants autochtones en vue de réorienter la politique du logement. Des améliorations longtemp attendues devraient, espérons-nous, en résulter. On estime qu'il faudrait dépenser 840 millions de dollars pour rattraper le retard. C'est là une somme considérable, mais si l'on songe aux coûts sociaux qu'entraînera demain le logement inadéquat de milliers de familles autochtones, c'est un investissement que le Canada ne peut plus se permettre de retarder.

Quels que soient l'origine et les antécédents des habitants de la partie nord de ce continent, aujourd'hui ils sont tous citoyens de ce que nous appelons le Canada. Au coeur du problème, il y a l'importante reconnaissance du fait que les populations autochtones possèdent un statut unique en raison de leur préséance historique et que ce statut leur donne droit à une autonomie gouvernementale au sein du régime constitutionnel canadien, quelle que soit son évolution.

LES QUATRE PILIERS

En annonçant son nouveau programme en faveur des autochtones, à l'automne de 1990, le gouvernement a commencé par reconnaître les droits issus des traités des premiers occupants du territoire et leur rapport fiduciaire avec la Couronne et il a, en même temps, présenté ce qu'il a appelé les quatre piliers de ce programme : le règlement des revendications territoriales; l'amélioration des conditions sociales et économiques dans les réserves; la définition de la relation entre les autochtones et le gouvernement; enfin, la résolution des problèmes que pose aux autochtones la vie dans le Canada d'aujourd'hui.

Comme nous l'avons souligné, le gouvernement a accordé une priorité immédiate au règlement des revendications territoriales. À cette fin, il a entrepris parallèlement trois actions : résoudre rapidement les « revendications particulières » qui découlent de l'inertie gouvernementale à l'égard des traités existants et de la *Loi sur les Indiens*; respecter les engagements juridiques ou les ententes et les traités comportant des transferts de droits fonciers aux Indiens; enfin, accélérer les négociations fédérales en vue de régler les revendications globales.

En mars, une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a malheureusement rendu plus urgente encore la nécessité d'en arriver à une solution efficace. Cet arrêt pourrait avoir des effets négatifs sur les revendications territoriales partout au pays. Les chefs héréditaires des nations Gitksan et Wet'suwet'en affirment détenir un titre encore valide sur un territoire de 58 000 kilomètres carrés dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, soit une superficie équivalente à près d'un sixième de la province. Allant à l'encontre des arrêts judiciaires favorables à l'avancement des droits des autochtones, la Cour suprême de la province a jugé que le titre autochtone à ce territoire n'avait jamais existé en « common law » et que, eût-il existé, il aurait depuis longtemps été remplacé par les lois provinciales. Cette affaire a été renvoyée à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

Un signe plus encourageant a été l'engagement pris en décembre par le gouvernement fédéral de créer le nouveau territoire de Nunavut (Notre Pays) dans le nord canadien comme élément d'un important accord sur les revendications territoriales des Inuit. Il reste encore du travail à accomplir avant que cet accord ne soit ratifié, mais son orientation est claire, quoiqu'elle se soit fait attendre. Compte tenu de cette décision, on peut considérer comme progressive l'acceptation par le gouvernement

réserves et hors réserve; sur le développement des ressources économiques des autochtones; enfin sur d'autres questions telles que les langues autochtones, le rôle des femmes et des jeunes, l'éducation et la justice.

La commission elle-même se compose de membres entièrement dévoués à la cause qui lui a été confiée, et dont tout porte à croire qu'ils exécuteront leur mandat avec la diligence qui s'impose. Il lui est impossible de trouver des solutions toutes faites quant aux moyens grâce auxquels les Canadiens d'ascendance autochtone et les autres pourront partager au mieux les richesses du pays. Néanmoins, le simple fait de cerner et de poser soigneusement les problèmes constitue un grand pas dans la bonne direction.

LES DROITS DES AUTOCHTONES

Les autochtones croient depuis longtemps qu'on néglige de s'intéresser à leur situation et à leurs conditions de vie au profit d'autres groupes. Le message des dernières années est clair : les Canadiens autochtones n'acceptent plus de passer au dernier rang et exigent, ni plus ni moins, que leurs droits et leurs besoins soient traités en priorité immédiate. La Commission canadienne des droits de la personne, comme elle l'a déclaré au Comité parlementaire sur le renouvellement du Canada, en décembre, continue de croire que la situation des populations autochtones est le plus grave problème de droits de la personne auquel le Canada soit confronté aujourd'hui et qu'elle doit recevoir l'attention qu'elle mérite.

Dans notre esprit, la position des dirigeants autochtones en matière constitutionnelle repose sur des assises simples : quelles que soient les garanties prévues dans la Constitution du Canada pour reconnaître et protéger les populations autochtones, ces garanties leur reviennent parce qu'ils descendent des premiers habitants du territoire; elles ne proviennent pas d'un avantage octroyé par les puissances colonisatrices subséquentes. Il est donc critiqué, à notre avis, que les Canadiens et leurs gouvernements reconnaissent le caractère inhérent de ces droits. Il n'est pas moins important, toutefois, d'établir une distinction entre la notion de « droit inhérent » à l'autonomie gouvernementale et l'affirmation de souveraineté sans réserve, au sens international. Ainsi que l'a reconnu Mme Rosemarie Kuptana, présidente d'Inuit Tapirisat, dans sa déclaration à la Conférence annuelle des premiers ministres, en août,

... l'incorporation d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale n'équivaudrait pas à l'incorporation d'un droit absolu ou sans réserve... Les modalités de l'autonomie gouvernementale devront être fixées par négociation. La nécessité de négocier sur le fond et sur la forme ne signifie pas que le droit à l'autonomie gouvernementale n'existe pas, ou qu'il ne puisse pas être reconnu en tant que principe fondamental de la Constitution. (traduction)

Étant donné l'attention qu'ont reçue les questions constitutionnelles en 1991, il est naturel que les dirigeants autochtones aient réclamé une meilleure reconnaissance de la situation unique des premiers habitants du Canada, de même que des mesures pour apporter secours et espoir à leurs communautés. Le gouvernement a réagi positivement aux deux aspects de ces demandes, et il y a meilleur espoir maintenant que s'établisse une nouvelle relation entre les autochtones et les non-autochtones du Canada. Ces quelques signes annonciateurs de progrès ne doivent toutefois pas faire oublier que plusieurs doléances persistent. Au lendemain de la crise survenue l'année dernière, le gouvernement promettait d'adopter un nouveau programme pour les autochtones qui serait largement axé sur les populations elles-mêmes. En mai 1991 on annonçait la formation d'une Commission royale sur les peuples autochtones. Le Premier ministre a également promis que les autochtones occuperaient la place qui leur revient lors des futurs entretiens constitutionnels, ouvrant ainsi la voie à de véritables progrès sur les plans constitutionnel et pratique. Reste à savoir dans quelle mesure ces initiatives se traduiront par des réalisations concrètes.

DES ASSISES SOLIDES

Depuis un certain nombre d'années déjà, la Commission réclamait la création d'une commission royale sur les autochtones. Seule une enquête approfondie, disions-nous, permettrait d'étudier de façon complète et réfléchie tous les problèmes complexes auxquels se butent les Canadiens autochtones et non-autochtones, au moment d'en venir à un nouvel arrangement. Nous sommes heureux de constater que les attributions et la composition de cette commission, déterminées par l'ancien juge en chef Brian Dickson, en consultation avec les dirigeants autochtones, puis avalisées par le gouvernement, semblent répondre à toutes les grandes préoccupations.

Son mandat est aussi vaste qu'on puisse raisonnablement le souhaiter : outre qu'elle doit faire enquête sur l'évolution des relations entre les autochtones, le gouvernement canadien et l'ensemble de la société canadienne, la commission doit « proposer des solutions précises. . . aux problèmes qui ont entravé ces relations et avec lesquels les autochtones sont aux prises aujourd'hui. . . [et] examiner tous les enjeux qu'elle juge pertinents pour l'un quelconque ou l'ensemble des peuples autochtones du Canada. . . ». Plus précisément, la commission doit assurer « la reconnaissance et l'affirmation de l'autonomie gouvernementale autochtone; l'assise territoriale des peuples autochtones; l'application. . . ainsi que la portée future éventuelle. . . de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et les responsabilités de la Couronne canadienne. » Elle se penchera également sur le caractère juridique, l'application et l'évolution des traités; sur la situation juridique des Métis; sur les difficultés particulières des autochtones du Nord; sur les problèmes sociaux dans les

Les gains attribuables à l'amélioration des méthodes de gestion, tout importants soient-ils, ne suffisent pas. Le moment est venu de scruter très objectivement le cadre économique de la Commission. Si nous avons évité, dans nos rapports antérieurs, de nous plaindre de l'écart progressif entre notre charge de travail et nos ressources, nous hésitons à le faire aujourd'hui en cette période où nous savons que les coffres de l'état sont dégaris. Quoi qu'il en soit, de 1987 à 1991, le nombre de plaintes adressées à la Commission a presque doublé en réalité, alors que les ressources disponibles pour y donner suite ont augmenté de moins de 25 p. 100. La Commission continuera de déployer des efforts pour prévenir les litiges inutiles et pour trancher rapidement ceux qui auront fait l'objet d'une enquête, mais il lui faudra, en dernière analyse, de nouvelles ressources pour venir à bout de sa charge de travail accrue.

Somme toute, nous concluons comme par le passé que le Canada peut être fier de sa tradition de respect et de tolérance. Cependant, n'oublions pas que le langage des droits de la personne peut facilement se transformer, si l'on n'y prend garde, en une cacophonie d'expressions amères et de récriminations particulières. Jamais n'a-t-il été aussi nécessaire de reconnaître que le caractère varié de l'humanité est sa plus grande vertu et que notre plus importante tâche consiste à en accueillir les divers modes d'expression d'une manière constructive. Les Canadiens qui se demandent encore quel intérêt ils ont à vivre ensemble devraient peut-être se rappeler leur vision commune des droits de la personne, laquelle constitue en bonne partie l'objectif national du pays, sinon sa raison d'être.

Concrètement, la Commission souhaite que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devienne le moyen le plus efficace possible de protéger les droits de la personne au pays. Tout en préconisant l'adoption de modifications à cette Loi, nous comptons bien oeuvrer pour que les lois et les programmes de parti salariale et d'équité en matière d'emploi dans la sphère de compétence fédérale deviennent effectivement des instruments officiels de lutte contre la discrimination systémique. Cela dit, la Commission demeure investie de la tâche apparemment interminable de faire enquête sur les allégations de discrimination. Le volume des plaintes portées à notre attention a augmenté constamment depuis le début de nos activités en 1978, et nous avons souvent eu beaucoup de mal à assurer aux plaignants, dans un délai acceptable, les réparations auxquelles ils ont droit.

En pratique, la Commission ne dispose que de quelques choix pour améliorer l'efficacité de son processus de traitement des plaintes. Elle peut tenter de désamorcer certains différends à un stade précoce et d'amener les parties à s'entendre. Comme le révèlent les statistiques suivantes, cette méthode a donné de bons résultats au cours des dernières années, mais, compte tenu de l'achalandage des nouvelles plaintes, elle n'a pas permis de réduire sensiblement l'artière de travail. Une seconde technique consiste à épurer le processus de traitement des plaintes de toute formalité superflue qui le ralentit. Avec les recours accrus à l'automatisation, cela a contribué à accélérer la cadence et à abréger les délais.

AMÉLIORATIONS INTERNES

Deux autres dossiers ont été particulièrement visibles en 1991 : les manifestations régulières d'une certaine tension raciale et les appels répétés en faveur d'une meilleure protection des femmes contre la violence, le harcèlement et la discrimination économique. Malgré certaines lacunes bien connues — passées et présentes — le Canada a la chance d'avoir à son actif une forte tradition institutionnelle et sociale qui contribue à dissiper les craintes et les préjugés à l'origine de la discrimination. Les Canadiens ne sont cependant pas naturellement à l'abri du racisme ou du sexisme. Une bonne partie du travail de la Commission consistera toujours à essayer de convaincre la collectivité des avantages du respect mutuel et de la tolérance dans ces domaines-la comme dans d'autres. Nous avons la chance d'appartenir à une société voulant assurer l'égalité à tous ses citoyens; nous devons aussi prendre conscience de la responsabilité qui nous incombe de concrétiser cette égalité. La Commission fait sa part : elle s'efforce de faire régner l'équité en milieu de travail, de régler les différends, d'attirer l'attention des autorités sur le sous-financement de programmes d'une importance capitale, de soumettre aux tribunaux certaines questions de droits de la personne et de proposer des modifications aux lois.

Avec ou sans modifications à la Loi, la Commission tente de maintenir un sain équilibre entre l'obligation qui lui incombe de régler les plaintes de discrimination et la tâche plus globale de promouvoir une tolérance et une équité accrues chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Quant au fond, cela signifie que les questions autochtones ont encore tenu le haut du pavé en 1991. Un certain sentiment de satisfaction tranquille régnait lorsque la Commission royale sur les peuples autochtones a entrepris ses travaux, et nous avons été encouragés par l'esprit dans lequel les dirigeants autochtones et autres se sont attaqués aux nombreuses tâches pratiques rattachées au nouveau programme pour les autochtones.

Dans les domaines de l'équité en matière d'emploi et de la parité salariale, nous avons également atteint des points critiques au cours de l'année. Nos enquêtes et nos examens effectués en collaboration avec les employeurs ont commencé à donner des résultats dans la mesure où un nombre croissant d'établissements se sont engagés à fond dans le processus de planification de l'équité. Entre temps, les progrès généralement modestes qu'ont pu réaliser les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorités visibles par suite de l'adoption, en 1986, de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* sont devenus le point de mire de l'examen législatif. Il est clair que cet examen doit avant tout porter sur la manière d'accélérer le programme et d'accroître son importance. Pour des raisons analogues, la Commission donne beaucoup de poids aux travaux du tribunal des droits de la personne qui examine en ce moment la plus importante plainte de disparité salariale en Amérique du Nord. Outre les revendications de quelque 68 000 employés du gouvernement fédéral, surtout des femmes, qui exigent l'égalité de rémunération pour un travail d'égale valeur, deux questions plus générales doivent être tranchées : le gouvernement fédéral accepte-t-il entièrement le mécanisme d'évaluation invoqué pour en arriver objectivement aux rajustements paritaires, et usera-t-il de son pouvoir pour imposer ce mécanisme, par le biais d'une loi, à tous les employeurs relevant de sa compétence ?

La Commission a également continué, dans la foulée de la décision rendue l'an dernier par la Cour suprême dans l'affaire *Alberta Dairy Pool*, d'exercer des pressions pour que soit mieux précisée dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* la notion d'« adaptations raisonnables » pour besoins spéciaux. De telles modifications sont particulièrement importantes pour les minorités religieuses et les personnes handicapées qui continuent de se buter aux règles, règlements et même aux installations physiques qui, tout en paraissant non discriminatoires, ne tiennent guère compte de leur situation particulière. À ce propos, la Commission a également suivi plusieurs projets d'accessibilité au nom des Canadiens handicapés et elle préconise une approche législative et réglementaire plus générale à l'égard des nombreux problèmes d'ordre systémique auxquels ils doivent faire face.

Il est très décevant d'en arriver à une autre grande étape annuelle sans avoir enregistré le moindre progrès en ce sens; cela remet en question les fondements mêmes de la clause Canada. En effet, si un facteur symbolise l'identité canadienne et les aspirations de tous les Canadiens, c'est bien notre respect fondamental à l'égard des droits de la personne. Pour jouer un rôle unificateur dans le processus de la réforme constitutionnelle, les droits de la personne doivent être perçus comme entraînant des répercussions concrètes sur la vie courante de tous les Canadiens. Chose certaine, rien dans les modifications proposées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, dont le gouvernement est saisi depuis maintenant au moins cinq ans, n'affiche la moindre incompatibilité avec « la pleine participation de tous à la citoyenneté canadienne ». Au contraire, cette hésitation manifeste et persistante à modifier la Loi semble témoigner d'une inclination, chez certains, à exclure ceux qui ne se conforment pas aux moeurs de la majorité ou, tout au moins, d'une hésitation à prendre en compte certains aspects de notre diversité nationale. Le Canada apparaît ainsi, tant sur la scène internationale que nationale, comme un pays qui tient des propos contradictoires.

Tout agréable soit-il de constater que le programme de droits de la personne du Canada se retrouve au cœur du processus de renouvellement constitutionnel, il faut se demander si les mécanismes actuels de promotion et de protection des droits de la personne tenaient autant à cœur le gouvernement en 1991. Même s'il reste encore suffisamment de travail à faire pour éliminer toutes les formes de discrimination au Canada, les mécanismes en place tournent plus que jamais au régime maximum. Et pourtant, malgré des promesses publiques faites il y a plusieurs années et l'évidente difficulté à rendre la Loi efficace, le gouvernement a de nouveau omis de déposer d'importantes modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Par exemple, la Loi ne précise pas l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour répondre aux besoins spéciaux des femmes, des personnes handicapées et des membres des minorités religieuses ou ethniques; cette omission figure parmi les nombreuses carences majeures de cette Loi par rapport à la nouvelle jurisprudence.

LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE

Qu'en est-il de l'âge, de l'orientation sexuelle ou des convictions politiques, par exemple ? Il faudrait au moins préciser, comme l'article de la Charte portant sur les droits à l'égalité, qu'une telle liste ne saurait être exhaustive. La Commission estime en outre, comme nous l'expliquons en détail au prochain chapitre, qu'il est à la fois imprudent et contraire à l'histoire de considérer le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale comme étant moins qu'un droit intrinsèque ou inhérent. Adoptons-la, bien sûr, cette clause Canada, mais assurons-nous bien qu'elle profite à tous les Canadiens.

S'il est faux de croire que l'on puisse considérer isolément les droits de la personne au Canada en regard des événements mondiaux, il serait tout aussi malavisé de simplement comparer notre situation à celle des autres. Il faut avant tout évaluer notre feuille de route selon nos propres critères élevés.

Il va de soi que la Commission partage le désir du gouvernement fédéral de voir naître « un Canada meilleur et plus fort qui reflète nos valeurs et nos objectifs véritables tout en respectant notre diversité ». L'énonciation des valeurs communes et la protection de la diversité humaine constituent l'essence même de notre travail. Les aspirations constitutionnelles mises à part, toutefois, nous avons déjà des engagements à respecter au chapitre des droits de la personne, notamment à l'égard de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de la Charte, des conventions internationales, de la position du gouvernement en ce qui concerne les droits fondamentaux et l'aide fournie pour le développement international. Faisons-nous preuve de cohérence à cet égard ? Nos réalisations sont-elles à la hauteur de nos objectifs ? Pouvons-nous être certains de ne pas négliger certains engagements de longue date en tentant de formuler des garanties nouvelles ? Les réponses à ces questions constituent en grande partie la moelle du présent rapport.

LA CLAUSE CANADA

Nous n'avons pas l'intention d'ajouter ici à la somme toujours croissante des propositions et observations de nature constitutionnelle. Il nous serait toutefois difficile de ne pas aborder la suggestion fédérale de prévoir une clause Canada, suggestion qui repose autant sur les principes des droits de la personne que sur tout autre idéal fondamental. Le Canada dispose déjà d'un système particulièrement bien conçu de droits de la personne, et il est manifestement vrai, comme le signale le document fédéral, que, pour de nombreux Canadiens, notre pays est à la fois symbole de la libération des vieilles oppressions et d'une recherche collective de nouvelles libertés. Voilà une raison de plus pour inscrire dans notre Constitution les caractéristiques et les principes distinctifs du Canada pris dans son ensemble, de même que la volonté de traiter tous les Canadiens d'une manière égale, ouverte et équitable. Ces convictions constituent sûrement un élément essentiel de nos valeurs communes et, à juste titre, une source de fierté nationale.

Toutefois, si nous proclamons ainsi une fois pour toutes notre position constitutionnelle, nous devons être prêts à énoncer plus clairement certains principes. Il ne suffit plus, dans un pays comme le nôtre, de promettre l'égalité « sans considérations de race, de couleur, de croyances, de déficiences physiques ou mentales ou d'origine culturelle », en s'arrêtant là. D'abord, la liste elle-même est évidemment incomplète.

Pour reprendre la formule des dernières propositions constitutionnelles, nous devons nous demander de temps en temps « qui nous sommes en tant que peuple et ce à quoi nous aspirons ». L'une des réponses à cette question, pour les Canadiennes et les Canadiens, c'est que nous sommes et voulons être un peuple compréhensif qui accepte que tout le monde ne soit pas fait de la même étoffe. Voilà qui est très bien en principe, mais la façon dont nous respectons la diversité dans les faits semble parfois une toute autre chose.

C'est commettre une véritable lapalissade que d'affirmer que l'humanité n'est pas statique, que le changement et le renouveau sont dans l'ordre des choses non seulement en 1991, non seulement loin de nos frontières, mais également chez nous et sans aucun répit. L'évolution des rapports entre hommes et femmes, la réorientation de l'immigration, les modifications radicales des rapports familiaux, la recherche d'une égalité nouvelle pour les peuples autochtones, une longévité accrue, la capacité d'intégrer les personnes handicapées : voilà autant de changements dont le rythme d'implantation excite et préoccupe à la fois bon nombre d'entre nous.

Voici le paradoxe inhérent de notre reconnaissance des droits à l'égalité : tout en prônant la diversité, nous nous méfions du changement et des différences. C'est à plusieurs égards l'un des principaux points faibles de notre structure sociale. Nous nous percevons comme une société ouverte sur l'extérieur, une société altruiste — du moins, c'est ainsi que nous nous décrivons inlassablement — mais en même temps, nous faisons constamment preuve d'une réticence grincheuse à en tirer les conséquences.

En d'autres mots, la diversité, c'est bien beau, mais pas dans ma cour. Pourtant, c'est précisément parce que nous devons nous adapter à la nouveauté que nous survivons et que nous prospérons. Il nous faut y voir un critère de maturité et d'aptitude à survivre dans un monde de plus en plus turbulent, ainsi qu'une obligation morale fondamentale à l'égard de nos semblables puisque nous croyons que « tous les êtres humains naissent égaux en droits ». Cette obligation est réciproque, pourrais-je ajouter, car c'est par l'acceptation mutuelle des droits et la reconnaissance d'une responsabilité de contribuer à l'atteinte d'objectifs communs que l'on démontre un respect pour l'égalité des êtres humains et les principes d'une société civilisée.

Acceptation du changement et de la diversité individuelle; recherche de stabilité et d'une communauté d'intérêts : est-ce la quadrature du cercle ? Je ne le crois pas. En fait, je constate que voilà bien l'essence du Canada. Je demeure par ailleurs convaincu qu'il n'est pas naïf de supposer que, par delà nos querelles intestines et notre recherche de solutions idéales qui nous empêchent d'apprécier parfois à sa juste valeur ce que nous partageons déjà, nous continuerons de progresser dans cette direction. Chose certaine, la Commission et, pour ce que cela vaut, moi-même continuerons d'œuvrer en ce sens.

Extrait de l'article 2 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*

Tous ont droit « ... dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne gracée ou la déficience ».

Article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. »

MARY LOUISE DICKSON

Madame Dickson, c.r., a été nommée commissaire pour la première fois en septembre 1988, et de nouveau en septembre 1991. Avocate associée au cabinet torontois Dickson, Sachs, Appell & Beamman, elle est aussi directrice de l'Association canadienne des parapalégiques, de Camp Awakening Inc. et de l'Association financière du Barreau canadien. Elle a été membre du Conseil consultatif de l'Ontario sur les handicapés physiques et présidente du Conseil de planification successorale de Toronto.

RENÉE DUPUIS

Madame Dupuis, de Québec, a été nommée commissaire en octobre 1989. Juriste chargée de cours en droit administratif à l'École nationale d'administration publique du Québec, elle est aussi avocate-conseil auprès du gouvernement québécois pour ce qui touche les questions autochtones. Forte d'une vaste expérience dans le domaine des droits des autochtones, elle a oeuvré au sein des services sociaux, communautaires et de la santé.

ISABELLE IMPEY

Madame Impey, coordonnatrice des programmes auprès du Native Human Justice Centre du Centre Gabriel-Dumont, à Prince-Albert (Saskatchewan), est membre de la Commission des droits de la personne de cette province depuis 1988 et a été nommée commissaire à la Commission canadienne des droits de la personne en octobre 1990. Elle possède une formation en travail social et oeuvre depuis six ans au Prince Albert Tribal Council.

REGINALD STACKHOUSE

Originaire de Bracebridge (Ontario), Monsieur Stackhouse est devenu commissaire en juillet 1990. Il est professeur à la Toronto School of Theology et au Collège Wycliffe (Université de Toronto). Il a été président du Comité permanent de la Chambre des communes des droits de la personne, de 1986 à 1988, et a représenté le Canada à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1986. Il a aussi participé à de nombreuses conférences internationales sur les droits de la personne, notamment à la Conférence des spécialistes en matière de droits de la personne, en 1985 à Ottawa, de même qu'aux travaux de la Commission sur les droits de l'Homme des Nations Unies à Genève, en 1987, et à la conférence de l'Association internationale des organismes officiels de protection des droits de la personne, à Philadelphie en 1991.

La Commission canadienne des droits de la personne, créée en 1977, est composée de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le mandat du président et de la vice-présidente est d'une durée de sept ans et celui des autres commissaires, de trois ans. La composition de la Commission n'a pas changé en 1991. Voici en résumé les notices biographiques des commissaires actuels :

MAXWELL YALDEN

Depuis son entrée dans la fonction publique en 1956, M. Yalden a occupé différents postes au ministère des Affaires extérieures avant de devenir sous-secrétaire d'Etat adjoint et sous-ministre des Communications. Il a été nommé commissaire aux langues officielles pour un mandat de sept ans, en 1977, et, en 1984, devenait ambassadeur du Canada en Belgique et au Luxembourg. Il assume la présidence de la Commission canadienne des droits de la personne depuis novembre 1987.

MICHELLE FALARDEAU-RAMSAY

Madame Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée vice-présidente de la Commission en septembre 1988. Elle a auparavant travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau et ensuite à titre d'associée principale au cabinet Levac et Falardeau. En 1975, M^{me} Falardeau-Ramsay se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et, en 1982, assumait la présidence de la Commission d'appel de l'immigration.

GURCHARAN SINGH BHATIA

Monsieur Bhatia, nommé commissaire en octobre 1989, est comptable agréé et membre fondateur de l'India Society of Winnipeg, et a été directeur et vice-président de l'Edmonton Immigrant Services Association. Il y a dix ans, il fondait *Private Link*, un journal mensuel multiculturel voué à la promotion des valeurs canadiennes, des droits de la personne et à une meilleure compréhension entre tous les Canadiens de différentes origines culturelles.

WILLIAM COLLINS

Monsieur Collins, dont la première nomination à titre de commissaire remonte à septembre 1988, a été nommé de nouveau en 1991. Il est associé principal du cabinet d'avocats Collins and Kennedy de Saint-Jean (T.-N.); il a aussi été président de l'Association des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador, secrétaire de la Commission d'aide juridique de Terre-Neuve et président de la Section des libertés civiles de l'Association du Barreau canadien (Division de Terre-Neuve).

98	TABLEAUX
97	RAPPORT FINANCIER
97	ORGANISATION
96	STRUCTURE DE LA COMMISSION
	Le monde des communications
	Travail sur le terrain
	Programmes d'équité
	Instruction des plaintes
89	LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION
86	COMPÉTENCE ET PROCÉDURE
85	MESURES CORRECTIVES
	Degré de risque
	Déficience
	État matrimonial et situation de famille
	Sexe
	Âge
	Race, couleur, origine nationale ou ethnique
	Religion
72	RÈGLEMENT DES PLAINTES
	Egalité devant la loi
69	LA SOCIÉTÉ ET LE RESPECT DES DROITS
69	ÉTUDE DE CAS
	Une différence appréciable
	Mesures provisoires
63	PARITÉ SALARIALE
	Applicabilité
	Plaintes
	Examens
	La Loi et la Commission
	Résultats statistiques
	Comment y arriver
55	ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI
55	L'ÉQUITÉ AU TRAVAIL

TABLE DES MATIÈRES

COMMISSAIRES	6
AVANT-PROPOS	9
VUE D'ENSEMBLE	11
La clause Canada	
La Loi canadienne sur les droits de la personne	
La routine quotidienne	
Améliorations internes	
QUESTIONS DE DROITS DE LA PERSONNE	17
LES AUTOCHTONES	17
Des assises solides	
Les droits des autochtones	
Les quatre piliers	
Griefs et doléances	
Représentation dans le secteur de l'emploi	
DÉFICIENCE	26
Au fait, de qui est-ce le problème ?	
Intégration économique	
Une approche globale	
Une question de volonté	
Accessibilité	
Représentation dans le secteur de l'emploi	
Prêts au combat	
Dépistage des drogues	
SIDA	
RACE, ORIGINE ET RELIGION	35
En compagnie d'étrangers	
Immigration	
Un voyage au long cours	
Représentation dans le secteur de l'emploi	
SEXE	41
Briser le silence	
L'appareil judiciaire	
L'abus de pouvoir	
Désavantages à caractère économique	
Harcèlement sexuel	
Travaux en cours	
Représentation dans le secteur de l'emploi	
Etat matrimonial et situation de famille	
Orientation sexuelle	
ÂGE	50
Pour un temps limité seulement	
Des faits, rien que des faits	
Retraite obligatoire	
Les droits de l'enfant	

320, rue Queen, Ottawa (Ontario) KIA 1E1
320 Queen Street, Ottawa, Ontario KIA 1E1

L'honorable Kim Campbell, C.P., députée
Ministre de la Justice
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, je soumetts au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel de la Commission canadienne des droits de la personne pour l'année 1991.

Maxwell Yalden

Maxwell Yalden

Le présent rapport est également disponible sur bande sonore, en gros caractères, en braille et sur disquette pour faire en sorte qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
N° de cat. HR1-1991
ISBN 0-662-58768-5

R A P P O R T
A N N U E L
1 9 9 1

ADMINISTRATION CENTRALE

Commission canadienne des droits de la personne

Ottawa (Ontario)
K1A 1E1
Téléphone : (613) 995-1151
ATME : (613) 996-5211

BUREAUX RÉGIONAUX

Adresse du bureau :

5670, chemin Spring Garden
Pièce 310

Halifax (Nouvelle-Ecosse)

Téléphone : (902) 426-8380

ATME : (902) 426-9345

Sans frais : 1-800-565-1752

Adresse postale :

Case postale 3545

Halifax (Nouvelle-Ecosse)

B3J 3J2

QUÉBEC

1253, avenue McGill College

Pièce 330

Montréal (Québec)

H3B 2Y5

Téléphone : (514) 283-5218

ATME : (514) 283-1869

CAPITALE NATIONALE

Adresse du bureau :

270, rue Albert

Pièce 915

Ottawa (Ontario)

Téléphone : (613) 996-0026

ATME : (613) 998-5927

Adresse postale :

Case postale 2052

Succursale D

Ottawa (Ontario)

K1P 5W3

ONTARIO

1235, rue Bay

Pièce 200

Toronto (Ontario)

MSR 3K4

Téléphone : (416) 973-5527

ATME : (416) 973-8912

PRAIRIES

275, avenue Portage est

Pièce 718

Winnipeg (Manitoba)

R3B 2B3

Téléphone : (204) 983-2189

ATME : (204) 983-2882

ALBERTA ET TERRITOIRES DU NORD-OUEST

10506, avenue Jasper

Pièce 401

Edmonton (Alberta)

T5J 2W9

Téléphone : (403) 495-4040

ATME : (403) 495-4108

OUEST

605, rue Robson

Pièce 750

Vancouver (Colombie-Britannique)

V6B 5J3

Téléphone : (604) 666-2251

ATME : (604) 666-3071

1 . 9 . 1
A N N U E L
R A P P O R T

SEP 23 1992

